

### Warum fallen manche Adressatengruppen durch das Wahrnehmungsraster von Politik und Verwaltung? Hürden und Fehlanreize für die Berücksichtigung von Schutzbedarfen im politisch-administrativen Prozess

Reuse, Sandra

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Reuse, S. (2018). *Warum fallen manche Adressatengruppen durch das Wahrnehmungsraster von Politik und Verwaltung? Hürden und Fehlanreize für die Berücksichtigung von Schutzbedarfen im politisch-administrativen Prozess*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, P 2018-003). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://hdl.handle.net/10419/179921>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Reuse, Sandra

**Working Paper**

Warum fallen manche Adressatengruppen durch das Wahrnehmungsraster von Politik und Verwaltung? Hürden und Fehlanreize für die Berücksichtigung von Schutzbedarfen im politisch-administrativen Prozess

WZB Discussion Paper, No. P 2018-003

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Reuse, Sandra (2018) : Warum fallen manche Adressatengruppen durch das Wahrnehmungsraster von Politik und Verwaltung? Hürden und Fehlanreize für die Berücksichtigung von Schutzbedarfen im politisch-administrativen Prozess, WZB Discussion Paper, No. P 2018-003, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/179921>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



Sandra Reuse

## **Warum fallen manche Adressatengruppen durch das Wahrnehmungsraster von Politik und Verwaltung?**

Hürden und Fehlanreize für die Berücksichtigung  
von Schutzbedarfen im politisch-administrativen  
Prozess

**Discussion Paper**

P 2018-003

Mai 2018

**Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung**

**Projektgruppe der Präsidentin**

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Reichpietschufer 50  
10785 Berlin  
www.wzb.eu

Das Urheberrecht liegt bei der Autorin.

Discussion Papers des WZB dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen aus laufenden Arbeiten im Vorfeld einer späteren Publikation. Sie sollen den Ideenaustausch und die akademische Debatte befördern. Die Zugänglichmachung von Forschungsergebnissen in einem WZB Discussion Paper ist nicht gleichzusetzen mit deren endgültiger Veröffentlichung und steht der Publikation an anderem Ort und in anderer Form ausdrücklich nicht entgegen. Discussion Papers, die vom WZB herausgegeben werden, geben die Ansichten des/der jeweiligen Autors/Autoren wieder und nicht die der gesamten Institution WZB.

Sandra Reuse

**Warum fallen manche Adressatengruppen durch das Wahrnehmungsraster von Politik und Verwaltung?**

Hürden und Fehlanreize für die Berücksichtigung von Schutzbedarfen  
im politisch-administrativen Prozess

Discussion Paper P 2018-003

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2018)

Affiliation der Autorin außer WZB:

**Sandra Reuse**

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

## Zusammenfassung

Das Papier widmet sich der Frage, warum ein Reformhandeln in manchen sozialstaatlichen Handlungsbereichen schwer fällt und Pfadabhängigkeiten nicht überwunden werden. Als wichtige Ursache wird die unzureichende Berücksichtigung spezifischer Adressatengruppen durch Politik und Ministerialverwaltung diskutiert. Dies dürfte zum einen an der mangelnden Sichtbarkeit von Personengruppen liegen, die zwar ähnliche Belange und Schutzbedarfe haben, es jedoch aufgrund vielfältiger Anforderungen nicht schaffen, eine politisch wirksame Interessenvertretung auszubilden. Ein Beispiel für eine solche Gruppe sind die neuen Erwerbsformen, worunter Solo-Selbstständige, atypisch oder wechselhaft Beschäftigte verstanden werden.

Doch die mangelnde politische Sichtbarkeit dieser und anderer Personengruppen könnte – und sollte, zumindest zugunsten der besonders Schutzbedürftigen unter ihnen – ausgeglichen werden. Dies wäre jedenfalls der normative Anspruch an den Sozialstaat, zumal sozialwissenschaftliche Analyse, Wirkungsforschung und Evidenzbasierung in der Regierungsarbeit immer stärker betont werden.

Ein zweiter Erklärungsansatz befasst sich daher mit Hürden und Fehlanreizen beim Zustandekommen sozialstaatlicher Reformen. Da ein großer Teil der Gesetzentwürfe in der Regierungsverwaltung erarbeitet wird, rückt die Rolle der Ministerialbürokratie beim Agendasetting in den Blick. Es wird die These diskutiert, dass Adressatengruppen oder Probleme tendenziell gerade dann „übersehen“ werden, wenn integrierte, ressortübergreifende Lösungen für sie nötig wären. Wie gezeigt werden kann, bestehen schon für eine zuständigkeitsübergreifende Problemanalyse, also dem ersten Schritt im Agendasetting, Fehlanreize und Hürden. Sie resultieren auch aus den Regelungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zur Federführung und Abstimmung von Maßnahmen. Diese verstärken Silothinking und negative Koordination, wie sie aus politikwissenschaftlicher Sicht für die Regierungsverwaltung schon seit den 70er Jahren kritisiert werden. Eine adressatenorientierte Analyse, die neu entstandene oder wichtiger werdende Schutzbedarfe in den Mittelpunkt rückt, könnte Abhilfe schaffen. Angesichts immer schneller werdender, teilweise disruptiver Veränderungen im Zuge von Globalisierung und Digitalisierung wird aber auch angeregt, die Regelungen für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit zu modernisieren.

*Keywords: Sozialpolitik, Wirkungsforschung, Adressatenorientierung, Schutzbedarfe, neue Erwerbsformen, ressortübergreifende Kooperation*

# Warum fallen manche Adressatengruppen durch das Wahrnehmungsraster von Politik und Verwaltung?

## Hürden und Fehlanreize für die Berücksichtigung von Schutzbedarfen im politisch-administrativen Prozess<sup>1</sup>

### 1 Einleitung

In den Politikfeldern der Arbeits-, Sozial-, Bildungs- und Familienpolitik wurden in den zurückliegenden Jahren, schwerpunktmäßig ab dem Inkrafttreten der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (besser bekannt als so genannte „Hartz-Gesetze“, Inkrafttreten 2003-2005), zahlreiche Evaluationen von Gesetzen und Reformmaßnahmen durchgeführt.<sup>2</sup> Gleichzeitig hat sich umfangreiches Berichtswesen entwickelt.<sup>3</sup>

Wirkungsforschung und sozialwissenschaftliche Evidenzbasierung spielen damit in zentralen Bereichen der Sozialpolitik<sup>4</sup> eine zunehmende Rolle. Und es soll weitere Bedeutungszuwächse geben.<sup>5</sup>

Das empirisch basierte Wissen über die gute oder schlechte Wirkung bisheriger Regulierung sowie die umfangreiche Expertise über benachteiligte Gruppen müsste eigentlich dazu führen, dass gesellschaftspolitische Ziele besser erreicht werden. Insbesondere sollten messbare Fortschritte beim Abbau von Exklusionsrisiken erzielt werden. Nüchtern betrachtet ist jedoch fest-

---

<sup>1</sup> Die Autorin arbeitet als Referentin für Arbeitsforschung im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Interessen- und Analyseschwerpunkte sind die Auswirkungen von Globalisierung und Digitalisierung auf die Arbeitswelt, wie etwa im Bereich Plattformökonomie. Sandra Reuse studierte Politikwissenschaften und Betriebswirtschaftslehre und arbeitete vor ihrem Wechsel ins Ministerium als Wissenschafts- und Computerjournalistin. Der Artikel entstand im Rahmen eines Gast-aufenthaltes am WZB im Herbst 2017.

<sup>2</sup> Vgl. Wrase (2018).

<sup>3</sup> In ihrem Schlussbericht empfahl die Enquete-Kommission "Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität" (Deutscher Bundestag 2013), das bestehende Berichts- und Sachverständigenwesen der Bundesregierung zu reformieren, um auch „sozialen und ökologischen Indikatoren Geltung im politischen Raum zu verschaffen“ (ebd: 786). Ein Entschließungsantrag der damaligen Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP forderte eine Überprüfung auf "Redundanzen und Verbesserungsmöglichkeiten" (Deutscher Bundestag 2013 b: 2). Bislang erfolgte jedoch keine Reduzierung bzw. Fokussierung des Berichtswesens.

<sup>4</sup> Sozialpolitik wird hier im übergreifenden Sinne verstanden als "all jene Maßnahmen, Leistungen und Dienste, die darauf abzielen, sozialen Risiken vorzubeugen, die Bürgerinnen und Bürger zur Bewältigung sozialer Probleme zu befähigen, und (...) die Lebenslagen einzelner Personen und Personengruppen zu sichern und zu verbessern" (Bäcker 2008: 43).

<sup>5</sup> Vgl. Wrase (2018).

zustellen, dass die Sozialpolitik trotz vieler Anstrengungen wichtigen, überparteilich konsentierten und seit vielen Legislaturperioden verfolgten Reformzielen nicht spürbar näherkommt.

So haben sich etwa die Aufstiegschancen für Kinder aus bildungsfernen und ärmeren Haushalten kaum vergrößert (Bundesregierung 2017a: 262), die Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit fällt nach wie vor schwer (Bundesregierung 2017a: 563f.), und auch das sogar grundgesetzlich verankerte und auch in das Sozialgesetzbuch II eingeschriebene Ziel der Gleichstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt wird nicht erreicht (Bundesregierung 2017b und c).

Bei der Integration benachteiligter Gruppen in ein wirksames sozialstaatliches Schutz-, Sicherungs- und Hilfeangebot besteht also offenbar trotz aller Evidenzbasierung Nachholbedarf.

In diesem Artikel soll daher folgende These diskutiert werden: Eine wichtige Ursache mangelnder sozialpolitischer Fortschritte liegt in der unzureichenden Berücksichtigung spezifischer Adressatengruppen durch Politik und Ministerialverwaltung<sup>6</sup> begründet. Die sozialen Probleme dieser Personengruppen werden teilweise über viele Legislaturperioden nicht hinreichend in die Konzeption von Policy-Ansätzen einbezogen. Es gibt sogar Hinweise, dass es gerade die Belange und Interessen der besonders Schutzbedürftigen sind, die aller Wissensbasierung zum Trotz übersehen oder übergangen werden: Ihre Hilfe- und Schutzbedarfe werden unzureichend oder unnötig spät adressiert, *obwohl* empirisch basiertes Wissen darüber vorliegt.

Da es sich bei den besonders Schutzbedürftigen gleichzeitig um diejenigen Personengruppen handelt, die sozialstaatlicher Unterstützungsangebote am dringendsten bedürfen, auch beispielsweise um eine längerfristige Abhängigkeit von Transferleistungen zu vermeiden, sollen am Ende dieses Papiers Vorschläge für eine systematisch verbesserte Adressatenorientierung in der Sozialpolitik entwickelt werden. Diese soll helfen, bestehende und neu hinzukommende Schutzbedarfe systematischer zu erfassen und zu analysieren, um sozialpolitischen Handlungsbedarf in der politischen wie verwaltungsadministrativen Debatte zu verdeutlichen. Auch soll die adressatenorientiertere Herangehensweise helfen, praxisnähere und wirkungsorientierte Handlungsansätze zu erarbeiten.

Die Notwendigkeit einer systematischeren Adressatenorientierung soll am Beispiel einer Gruppe diskutiert werden, die seit Jahrzehnten anwächst: Es geht um die Erwerbstätigen in

---

<sup>6</sup> Gemeint ist die Ministerialbürokratie (Mb) von Bund und Ländern, wobei sich die Ausführungen in diesem Papier vor allem auf die Rolle der Mb des Bundes beziehen. Zu Aufbau und Aufgaben sowie kritisch auch zu Herrschaftsfunktionen der Mb in Politik und Gesellschaft vgl. BpB a).

den so genannten neuen Erwerbsformen (zur genaueren Definition, Größe und Zusammensetzung dieser Gruppe s. Abschnitt 2.1. sowie Anhang). Für diese Personengruppe, die entweder nur kurzfristig, wechselhaft oder in Teilzeit, bestimmten Arbeits- oder Auftragsverhältnissen nachgeht, nicht selten auch verschiedene Erwerbsformen kombiniert, wurden bislang *keine passgenauen* sozialstaatlichen Hilfe-, Sicherungs- und Schutzangebote entwickelt.

Zwar greift – wie für alle Erwerbspersonen – im Falle einer Hilfebedürftigkeit die Grundsicherung für Erwerbsfähige, auch stellte die Einbeziehung von Selbstständigen in das SGB II seinerzeit eine Verbesserung gegenüber der Sozialhilfe dar.

Doch die SGB-II-Leistungen sind nicht darauf ausgerichtet, vorübergehende Einkommensausfälle abzusichern, wie sie etwa durch Krankheit, Auftragsausfälle oder eine kurze Beschäftigungslücke entstehen können. Allein schon der Beantragungs- und Berechnungsaufwand ist viel zu hoch. Auch für Personen, die aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen oder Familienpflichten nur Teilzeit arbeiten können, bietet das SGB II keine passgenaue Lösung, da die Vermittlung in eine bedarfsdeckende, also existenzsichernde Beschäftigung im Vordergrund steht. Dies ist jedoch in der Regel nur in Vollzeit zu erreichen, was vor allem für Alleinerziehende ein Problem darstellt (vgl. BIAJ a).

Weitere Hilfe-, Schutz- und Absicherungsbedarfe der neuen Erwerbsformen – wie etwa die Durchsetzung von Zahlungsverpflichtungen gegenüber säumigen Kunden oder Arbeitgebern (im Falle kurzfristiger abhängiger Beschäftigung), prekäre Auftragsbedingungen, die gesundheitlichen und sozialen Risiken zeitlicher Entgrenzung (wie etwa im digitalisierten Kontakt mit Kunden, oder bei Mehrfachbeschäftigung), aber auch Fragen des Datenschutzes und der informationellen Selbstbestimmung (z.B. Tracking von Paketzustellern oder Gig-Dienstleistern durch die Kunden, Webbasierte Dauerbeobachtung bei Clickworkern) – finden in der politisch-administrativen Debatte bislang noch wenig Beachtung.

Während für die Normalerwerbstätigen das Arbeitsrecht und die Sozialversicherungspflicht gelten und im Gegenzug ein solidarisch finanziertes Sicherungssystem organisiert wird, das die wichtigsten Lebensrisiken absichert, fehlen für die neuen Erwerbsformen bislang konsistente und passgenaue Lösungen, die geeignet wären, zumindest die besonders Schutzbedürftigen unter ihnen besserstellen.



Dabei ist aller Voraussicht nach anzunehmen, dass eine wachsende Zahl von Menschen zumindest phasenweise in ihrem Leben von kurzfristigen, wechselhaften und in einer Grauzone zwischen Selbstständigkeit und abhängig erbrachten Jobs betroffen sein wird. Diese bereits jetzt erkennbare Tendenz dürfte sich mit der weiteren Digitalisierung und der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle im Zuge der Plattformökonomie fortsetzen.

Für die unzureichende Berücksichtigung von Hilfe- Schutz- und Absicherungsbedarfen der hier betrachteten Erwerbstätigengruppe verfolgt der vorliegende Artikel zwei Erklärungsansätze, die in den Abschnitten zwei und drei vorgestellt werden. Es ist anzunehmen, dass diese sich in ihren Auswirkungen wechselseitig verstärken.

Die eine wichtige Ursache dürfte, wie in Abschnitt 2 dargestellt, in der mangelnden öffentlichen Sichtbarkeit der Beschäftigten in den neuen Erwerbsformen zu suchen sein: Es gelingt ihnen oder gelang zumindest über lange Zeit nicht, eine wirksame politische Interessenvertretung aufzubauen. Die Gründe dürften vor allem in der hohen beruflichen Mobilität, vielfältigen Alltagsanforderungen und der großen Heterogenität der Gruppe liegen. Oft werden die Betroffenen aber auch in den politischen Parteien und bestehenden Interessenvertretungen wie z.B. den Gewerkschaften, nicht wirksam.

Diese mangelnde Sichtbarkeit von Adressatengruppen, zumindest der besonders Schutzbedürftigen unter ihnen, könnte und sollte jedoch ausgeglichen werden. Dies wäre jedenfalls der normative Anspruch an den Sozialstaat. Und wie am Beispiel der ausgewählten Adressatengruppe gezeigt werden kann, liegt über die neuen Erwerbsformen hinreichend empirisch basiertes Wissen vor, um damit verbundene Prekaritätsrisiken und Schutzbedarfe aufzuzeigen. Doch offensichtlich gibt es Hinderungsgründe oder zumindest Fehlanreize, diese Erwerbstätigengruppe besser in sozialstaatliche Arrangements einzubeziehen.

In einem weiteren Teil des Papiers (Abschnitt 3) soll daher den Ursachen für die unzureichende Berücksichtigung von Schutzbedarfen im Bereich der Regierungsadministration nachgegangen werden. Es wird vermutet, dass Adressatengruppen tendenziell vor allem dann „übersehen“ werden, wenn integrierte, verwaltungsübergreifende Lösungen (i.d.R. Gesetze oder Förderprogramme) für sie entwickelt werden müssten.

Denn offenbar fällt es innerhalb des deutschen Sozialstaatsgefüges schwer, über Ressortgrenzen und Verwaltungsebenen hinweg Reformkonzepte zu entwickeln.<sup>7</sup> Nicht selten stellt schon die Anpassung bestehender Regulierung an veränderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Realitäten eine Herausforderung dar.

Möglicherweise resultiert die unzureichende Berücksichtigung Schutzbedürftiger also aus Steuerungsproblemen für ressortübergreifende Kooperationen. Gerade für den Bereich Sozialpolitik wäre dies aber von großer Relevanz. Denn der deutsche Sozialstaat ist aus historischen Gründen, aber auch mangels politischer Initiative zur Überwindung von Pfadabhängigkeiten<sup>8</sup> durch eine Vielzahl teils konfligierender Zuständigkeiten gekennzeichnet. Hinzu kommt eine äußerst komplexe, durch das föderative System bedingte Aufteilung von Handlungs- und Finanzverantwortlichkeiten.

So sind allein auf der Bundesebene die Zuständigkeiten zur sozialen Absicherung von Erwerbsarbeit<sup>9</sup> auf mindestens vier verschiedene Ressorts verteilt: Das BMAS für die Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Erwerbsfähige, für die gesetzliche Rente und private Zusatzvorsorge, das BMG für die Krankenversicherung und Unfallversicherung, das BMWI für die Interessen der Unternehmen und der Arbeitgeber und das BMF für die auf Erwerbsarbeit bezogene Besteuerung sowie alle Finanzierungsfragen. Doch damit nicht genug, je nach Berufsgruppe sind weitere Ressorts zu beteiligen, wie etwa das BMI für die Polizei, das BMVG für die Berufssoldaten, das BMBF für die Wissenschaftler, das BMG für Ärzte und Pflegepersonal, usw. Hinzu kommen als weitere Akteure auf anderen Ebenen die Sozialversicherungsträger, die Bundesagentur für Arbeit, die Agenturen für Arbeit und die sog. Optionskommunen<sup>10</sup>, die von der Bundesagentur unabhängige Verwaltungslösungen für die Betreuung und Vermittlung Arbeitsloser gewählt haben, Bildungsträger und sonstige Träger zur Wiederherstellung oder Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie weitere Zuständigkeiten und Interessen auf

---

<sup>7</sup> Die Reformresistenz nicht nur des deutschen, sondern westlicher Wohlfahrtsstaaten allgemein wird immer wieder beklagt. Speziell für die mit sehr großen Anlaufschwierigkeiten verbundene so genannte Hartz IV-Reform zeigen Hassel und Schiller (2010 a), über welche langen Zeiträume arbeitsmarktpolitische Reformen zu einer wirksamen Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit diskutiert wurden, ohne dass entsprechende Initiativen zusammen mit allen notwendigen Akteuren zum Erfolg geführt werden konnten. Ihre These ist zudem, dass nur die Finanznot der Kommunen zu Beginn der 2000er Jahre letztlich zur Kompromissbereitschaft führte (dies. 2010 b).

<sup>8</sup> Die auch bei der Föderalismusreform nicht überwunden werden konnten, wie etwa die Bildungshoheit der Länder und das Kooperationsverbot, die ein ebenenübergreifendes Handeln auch im Bildungsbereich äußerst erschweren.

<sup>9</sup> auf der unser gesamtes soziales Sicherungssystem maßgeblich basiert.

<sup>10</sup> Vgl. BpB b.

Landes- und auf kommunaler Ebene, wo die jeweilige Verfasstheit des Arbeitsmarktes und die Zusammensetzung des Erwerbspersonenpotenzials sehr unterschiedlich sein können.

Aus dieser – mit Sicherheit unvollständigen – Aufzählung ist leicht ersichtlich, dass sozialpolitisches Reformhandeln ohne zielgerichtete verwaltungsübergreifende Kooperationen kaum möglich ist.

Um beispielsweise eine passgenaue, adressatenorientierte soziale Absicherung für die neuen Erwerbsformen zu ermöglichen, müssten sich das Wirtschafts-, das Finanz-, das Arbeits- und Sozial- und das Gesundheitsressort darüber einig werden, welche Abgabenhöhe aus Steuern und Sozialbeiträgen für Solo-Selbstständige – oder ihre Auftraggeber - wirtschaftlich zumutbar wäre. Auch müssten die staatlich organisierten Absicherungsangebote für Erwerbsarbeit auf Wechsel zwischen verschiedenen Erwerbsstatusformen (und eigentlich auch zwischen verschiedenen beruflichen Versorgungswerken) ausgeweitet werden. Des Weiteren müsste mit Blick auf besondere Schutzbedarfe – wie etwa Krankheit, Familie, unverschuldete Einkommensausfälle, Alter – eine solidarische Querfinanzierung konzipiert werden, die die damit einhergehenden Prekaritätsrisiken für bestimmte Schutzbedarfe abmildern hilft.<sup>11</sup>

Angesichts einer solchen Zuständigkeitsstreuung, wie sie in vielen Bereichen der Sozialpolitik und sozialstaatlicher Hilfe-, Schutz- und Sicherungsangebote vorzufinden ist, stellt sich die grundsätzliche Herausforderung

- eine funktionierende, proaktive Kooperation aller handlungsrelevanten Akteure und
- die hinreichende Berücksichtigung neuer bzw. veränderter Hilfe- und Schutzbedarfe

sicher zu stellen. In Abschnitt 3 soll daher untersucht werden, ob es Hürden oder Fehlanreize für verwaltungsübergreifende Kooperationen gibt, die der Wahrnehmung bzw. besseren Berücksichtigung von Hilfe- oder Schutzbedarfen entgegenstehen. Dieser Frage soll vor dem Hintergrund des eingangs diskutierten Bedeutungszuwachses sozialwissenschaftlicher Expertise für die Regierungsarbeit nachgegangen werden. Da Reformen in aller Regel über Gesetzesinitiativen vollzogen werden und die allermeisten Gesetze, nicht nur im sozialpolitischen Bereich, auf Referentenentwürfe aus den Bundesministerien zurückgehen, sollen vorrangig die Verfahren und Prozesse innerhalb der Ministerialverwaltung betrachtet werden.

---

<sup>11</sup> So gibt es beispielsweise keinen Teilzeit-Tarif für erwerbstätige Mütter oder Väter in der Privaten Krankenversicherung oder ein entsprechendes Angebot in der Gesetzlichen Krankenversicherung.

## **2 Wie entstehen blinde Flecken in der Interessenvertretung?**

### **Das Beispiel der neuen Erwerbsformen**

In diesem Abschnitt geht es darum zu zeigen, dass es gesellschaftliche Gruppen gibt, die trotz ähnlicher, auch bisweilen virulenter Problemlagen nicht zum Gegenstand des politischen Diskurses werden. Auch schaffen sie es nicht, ihre Interessen in bereits etablierten Vereinigungen geltend zu machen. Dieses Phänomen soll am Beispiel der neuen Erwerbsformen untersucht werden, einer Gruppe, deren Bedeutung auf dem Arbeitsmarkt seit drei Jahrzehnten zunimmt. Es kann gezeigt werden, dass die Betroffenen ähnlichen Herausforderungen am Arbeitsmarkt und bei der sozialen Absicherung von Arbeit ausgesetzt sind, ohne sich selbst als Interessengemeinschaft wahrzunehmen. Für die entstehenden blinden Flecke in der Interessenvertretung gibt es vielfältige Gründe, die außerhalb der Handlungsspielräume der Betroffenen liegen.

Wenn aber die Interessen bestimmter Gruppen, möglicherweise auch solcher mit erheblichen Hilfe- und Schutzbedarfen, unzureichend auf politischer Ebene vertreten sind, verweist dies auf Funktionsdefizite in unserem demokratisch-repräsentativen System. Zwar wird in der politischen Theorie schon lange anerkannt, dass manche Interessen kaum organisierbar sind und die Interessen Schwächerer weniger Durchsetzungschancen haben. Die politisch-administrative Praxis ist dennoch recht häufig von der Einschätzung geprägt, dass da, wo keine Mobilisierung stattfindet, auch kein (sozial)politisch relevantes Problem vorliegt.

#### **2.1 Die neuen Erwerbsformen – Definition und Gemeinsamkeiten**

Unter "neue Erwerbsformen" sollen hier die so genannten atypisch Beschäftigten, die Solo-Selbstständigen und die hybrid Beschäftigten zusammengefasst werden. Die Integration dieser Beschäftigtengruppen *in einer gemeinsamen Adressatengruppe* (für mögliche Regulierungsansätze) erscheint aus juristischer wie sozialwissenschaftlicher Perspektive ungewöhnlich, wenn nicht auf den ersten Blick sogar "falsch", zumindest in der deutschen Debatte. Denn es handelt sich um die gemeinsame Betrachtung dreier Beschäftigtengruppen, die bei empirischen Analysen zur Arbeitsmarktsituation, insbesondere auch bei Gesetzesbewertungen, fast immer getrennt voneinander betrachtet werden: Das liegt daran, dass für die abhängig Beschäftigten, zu denen auch die atypisch Beschäftigten zählen, das Arbeitsrecht und die Sozialversicherungs-

pflicht<sup>12</sup> gelten und daher andere Zuständigkeiten in der Ministerialverwaltung für sie bestehen. Dem juristisch definierten Erwerbsstatus folgend, wird statistisch zwischen abhängig Beschäftigten, also Arbeitnehmern, und Selbstständigen ohne eigene Angestellte, also "Solo-Selbstständigen", unterschieden (vgl. Statistisches Bundesamt).

Die dritte hier genannte Beschäftigtengruppe, die so genannten hybrid Erwerbstätigen, lässt sich im engeren Sinne gar nicht über einen "Status" definieren, denn die betroffenen Personen wechseln zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen hin und her oder verbinden diese. Infolge dieses "Mankos", dem Fehlen längerfristiger Statusmerkmale, sind die "Hybriden" gleichzeitig auch die "unsichtbarste" Teilgruppe unter den neuen Erwerbsformen. Hybrid Beschäftigte werden bis heute in der amtlichen Statistik nicht erfasst und stellen auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung bislang ein Randthema dar (vgl. Fachinger 2018: 79).

Der Anteil atypischer Beschäftigungsformen an allen abhängigen Beschäftigungen hat in den zurückliegenden Jahrzehnten stets kontinuierlich zugenommen – von rd. 19 % im Jahr 1993 auf ca. 30 % in 2003 auf rd. 40 % im Jahr 2016 (vgl. im Einzelnen Anhang, Punkt A). Auch die Solo-Selbstständigkeit wuchs bis etwa 2012 deutlich an<sup>13</sup> und ist erst seitdem wieder leicht rückläufig. Allerdings haben Statuswechsel zwischen Solo-Selbstständigen und abhängiger Beschäftigung, Gründungen in Teilzeit und im Nebenerwerb sowie die spätere Aufnahme paralleler Beschäftigungen durch Solo-Selbstständige deutlich zugenommen (vgl. Anhang, Punkt B und C sowie Abb. 3). Dies sind relevante Anzeichen für den Anstieg hybrider Beschäftigungsformen. Auf Hybridität verweist auch die stark gestiegene Zahl derjenigen, die eine geringfügige Beschäftigung im Nebenerwerb ausüben; diese hat sich zwischen 2008 und 2016 fast verdoppelt. Insgesamt ist ein Wachstum der neuen Erwerbsformen zu verzeichnen, wobei individuelle Überschneidungen zu vermuten sind (vgl. Anhang, Abb. 4).

Arbeitsmarktanalytische Betrachtungen beschäftigen sich oft *nur mit jeweils einer* dieser drei Gruppen. Die statistische Unterscheidung folgt dabei dem rechtlichen Status, dem im deutschen Recht eine strenge Unterscheidung zwischen abhängig und selbstständig Erwerbstätigen zugrunde liegt: Die einen unterliegen dem Arbeitsrecht und den damit einhergehenden Schutzinstrumentarien, zudem sind sie sehr weitgehend in das soziale Sicherungssystem integriert, die anderen nicht.

---

<sup>12</sup> mit Abstufungen bei den geringfügig Beschäftigten, den so genannten Minijobbern.

Die Unterscheidung nach Statusformen unterstellt jedoch eine künstliche Trennung der hier untersuchten Personengruppe, die bei einer genaueren Betrachtung der Lebenslagen der Betroffenen, ihrer Arbeitsmarktpositionierung und den vorhandenen Ressourcen zur Bewältigung von Risikosituationen wenig gerechtfertigt erscheint.

Für dieses Papier soll daher ein anderer, adressatenorientierter Blickwinkel verfolgt werden, der nicht auf den rechtlichen Status, sondern auf gemeinsame Lebens- und Arbeitsrealitäten und sozialstaatlich relevante Bedarfe von Personengruppen fokussiert. Dieser Perspektivwechsel ermöglicht eine problem- und gestaltungsorientiertere Herangehensweise, weil eine Analyse entlang der tatsächlichen Hilfe-, Schutz- und Absicherungsbedarfe einer Personengruppe unternommen werden kann. Dies schließt auch die Analyse von Risiken mit ein, wie sie im Verlauf biografischer Entwicklungen wirksam werden können. Gerade diese bleiben bei einer statusorientierten Sicht, die i.d.R. auf Momentaufnahmen beschränkt bleibt, verborgen. Vor allem aber erschwert die statusorientierte Sicht die Ermittlung von Wirkungszusammenhängen, zum Beispiel darauf, wie sich bestimmte Erwerbs- und Absicherungsformen biografisch auswirken.

## **2.2 Zum Forschungsstand: Was ist über die neuen Erwerbsformen und sozialpolitisch relevante Schutzbedarfe bekannt?**

Während es umfangreiche Literatur zu den Problemlagen und Herausforderungen atypischer Beschäftigung gibt, die auch einen guten Vergleich zur Situation "Normalerwerbstätiger" erlaubt (vgl. Anhang Punkt 1), ist die Analyse möglicher Schutz- und Sicherungsbedarfe von Solo-Selbstständigen und hybrid Beschäftigten noch ergänzungsbedürftig. So kann z.B. bislang nur vermutet werden, dass die Alterssicherung der meisten Betroffenen dieser Adressatengruppe nicht ausreichen wird.

Unzureichend analysiert ist bis heute auch die durchschnittliche Gesamtabgabenlast von Solo-Selbstständigen und hybrid Beschäftigten aus Steuern und Sozialabgaben. Dies würde entsprechende Kosten-Nutzen-Analysen bei der Risikoabsicherung dieser Personengruppen ermögli-

---

<sup>13</sup> mit zwei größeren Wachstumssprüngen Mitte der Neunziger Jahre sowie in der Zeit zwischen 2002 und 2005, die vermutlich auf die staatlichen Fördermaßnahmen zur Gründung aus Arbeitslosigkeit zurückgehen, vgl. Brenke / Beznoska 2016: 16.

chen, wie sie bislang noch nicht vorliegen<sup>14</sup>. Auch die Wechselkosten für Änderungen bei Sozialversicherungsarrangements für hybrid Beschäftigte sind noch nicht ermittelt. Diese betreffen vor allem Wechsel von der PKV in die GKV und umgekehrt, wie sie bei Wechseln zwischen Solo-Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung gesetzlich vorgeschrieben sind. Aber auch Wechsel zwischen beruflichen Versorgungswerken und der gesetzlichen Rentenversicherung können Kosten für die Betroffenen verursachen.

Die Schutzbedarfe und Vereinbarkeitsbedürfnisse wiederum, die sich im Zusammenhang mit der Familiengründung sowie der Betreuung von Kindern ergeben, dürfen als bekannt angenommen werden: Sie sind für Solo-Selbstständige und hybrid beschäftigte Eltern dieselben wie für abhängig Beschäftigte. Unabhängig von der Erwerbsform muss Zeit für Sorge- und Betreuungstätigkeiten aufgewendet werden, was das Zeitvolumen, das für Erwerbsarbeit zur Verfügung steht, – je nach Alter der Kinder – erheblich einschränkt. Auch die Lage der Arbeitszeit muss angepasst und auf die Betreuungszeiten der Kinder ausgerichtet werden. Dies schränkt die Auswahl möglicher Tätigkeiten, Jobs und Berufe erheblich ein, was eine wichtige Erklärung für die Benachteiligung vieler Frauen auf dem Arbeitsmarkt darstellen dürfte (Frauen übernehmen den größten Teil der Sorgeverpflichtungen). Gerade wenn noch kleine Kinder zu betreuen sind, sind die Flexibilitätsbedarfe hoch und alles andere als arbeitgeberfreundlich: Insbesondere durch Krankheit der Kinder können sich Fehlzeiten ergeben. Daher ist eigentlich gerade in dieser Lebensphase eine Selbstständigkeit für Mütter eine gute, manchmal sogar die einzige Möglichkeit, Familie und Beruf zu vereinbaren und erwerbstätig zu bleiben. Doch fehlt bislang ein adressatenorientiertes sozialstaatliches Absicherungsangebot für Selbstständige, die Betreuungspflichten wahrnehmen und aus diesem Grund nur Teilzeit arbeiten können. So gibt es beispielsweise keinen entsprechenden Tarif für selbstständige Mütter oder Väter in der Privaten oder Gesetzlichen Krankenversicherung.

Aus einer Schutzbedarfsperspektive heraus betrachtet ist ebenfalls nicht nachvollziehbar, warum eine schwangere Angestellte Mutterschutz erhält und für die Zeit des Beschäftigungsverbotes vor und nach der Geburt Anspruch auf Fortzahlung ihres Gehaltes hat, eine selbstständige Mutter jedoch nicht<sup>15</sup>. Schließlich geht es ja um den Schutz der Mutter und des ungeborenen Kindes und nicht um die Erwerbsform, mit der die Mutter ihr Einkommen erzielt. Nach

---

<sup>14</sup> Zur weiterführenden Diskussion der sozialen Absicherung selbstständiger und hybrid Beschäftigter Fachinger 2014, 2018.

<sup>15</sup> Zur weiterführenden Diskussion über fehlende Absicherungsangebote für Selbstständige im Zusammenhang mit Mutterschaft vgl. Fachinger (2018, 2016).

Art. 6 Abs. 4 hat *jede* Mutter Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft. Bis heute fehlt es an politischer Unterstützung für eine Gleichstellung erwerbstätiger Mütter und ihrer Kinder unabhängig vom Erwerbsstatus – trotz der Vorgabe zur Gleichstellung durch das Grundgesetz.

Generell scheinen die Schutzbedarfe, die im Zusammenhang mit der in den zurückliegenden Jahrzehnten stark gestiegenen Frauenerwerbstätigkeit entstanden sind, politisch noch nicht anerkannt zu sein, obwohl umfangreiches Wissen vorliegt (es wurde im aktuellen Gleichstellungsbericht gerade zum zweiten Mal gebündelt, viele weitere Quellen liegen vor). Es ist bekannt, dass Frauen neben dem Beruf den weitaus größeren Teil der Sorgepflichten wahrnehmen, wenn Kinder oder zu pflegende Angehörige im Haushalt sind. Es ist bekannt, dass dies auch daran liegt, dass diese Form der Arbeitsteilung für verheiratete Paare aus steuerlichen Gründen zumeist günstiger ist. Es ist bekannt, dass Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitarbeit für viele Frauen die Folge sind. Es ist bekannt, dass Frauen im Vergleich zu gleich qualifizierten Männern weniger verdienen, geringere Aufstiegschancen haben und häufiger in atypischen, unsicheren Arbeitsverhältnissen arbeiten. Und es ist bekannt, dass dies im Verlauf ihrer Erwerbsbiografie zu Problemen führen kann, ein existenzsicherndes Einkommen und eine angemessene Altersvorsorge zu erwirtschaften. Am stärksten betroffen sind von dieser Problematik Alleinerziehende – und ihre Kinder (vgl. BIAJ a, b).

Sind die eben beschriebenen Veränderungen dem gesellschaftlichen Wandel zuzuschreiben, so gibt es auch Entwicklungen im Bereich des wirtschaftlichen Wandels, die zu einer Zunahme der neuen Erwerbsformen geführt haben. Zu nennen sind vor allem die zunehmende berufliche Mobilität und die Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen, die zu wachsender Kontingenz und Unsicherheit für bestimmte Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt führen. Viele Vertreter der neuen Erwerbsformen befinden sich in mehr oder weniger instabilen Erwerbsverhältnissen, was mit dem Risiko von Einkommensausfällen verbunden ist. Es besteht in der Regel eine starke Abhängigkeit von der eigenen Arbeitskraft und damit von einem stabilen Gesundheitszustand – falls Sorgearbeit geleistet wird, auch von dem der Familienmitglieder. Diese Risiken dürften sich im Zuge der weiteren Digitalisierung und Globalisierung von Wertschöpfungsketten und Dienstleistungen (wie etwa über Arbeitsplattformen) weiter verstärken.



## 2.3 Ausbleibende Mobilisierung

Trotz all dieser offensichtlichen Herausforderungen lässt sich bislang keine zielgerichtete Mobilisierung von atypisch oder hybrid Beschäftigten in Deutschland beobachten. Auch Solo-Selbstständige sind noch wenig organisiert, obwohl Deutschland das einzige Land in der EU ist, das Selbstständige unabhängig vom Familienstatus aus allen staatlich organisierten und querfinanzierten Standardangeboten der sozialen Sicherung ausschließt<sup>16</sup>. Es gibt auch keine politisch wirksame Vereinigung berufstätiger Frauen oder Mütter, obwohl ganz offensichtlich viele Frauen daran scheitern, Familie und Beruf so zu vereinbaren, dass sie ein ausreichendes Einkommen und eine hinreichende Alterssicherung erwirtschaften können, und zwar unabhängig vom Erwerbsstatus.

Den von schwierigen Arbeits- und Erwerbstätigkeitsbedingungen, unzureichend wirksamen oder gar nicht vorhandenen Schutzrechten und Sicherungsangeboten betroffenen Adressatengruppen ist es bislang aber auch nicht gelungen, ihre Belange in den klassischen Interessenvertretungen für Beschäftigte, den Gewerkschaften, geltend zu machen.

Wie Auswertungen auf Basis des SOEP zeigen<sup>17</sup>,

- sind Beschäftigte in neuen Erwerbsformen in deutlich geringerem Maß organisiert als „Normalerwerbstätige“,
- arbeiten Beschäftigte aus der hier definierten Gruppe der neuen Erwerbsformen besonders häufig in Branchen mit geringer betrieblicher Vertretung,
- ist in Branchen mit einem hohen Anteil an neuen Erwerbsformen die Tarifbindung niedriger.

Gleichzeitig ist auf der nationalen, regionalen und betrieblichen Ebene seit fast drei Jahrzehnten ein Rückgang der gewerkschaftlichen Interessenvertretung zu verzeichnen: Lag der gewerkschaftliche Organisationsgrad, der die Zahl der aktiven Gewerkschaftsmitglieder ins Verhältnis zu den aktiven Arbeitnehmern setzt<sup>18</sup>, in den 80er Jahren in Westdeutschland noch bei 32,5 % und 1990 bei rd. 30 %, so sank er bis 2004 auf rd. 21 %.<sup>19</sup> In Ostdeutschland sank er von

---

<sup>16</sup> Einzige Ausnahme ist das Elterngeld.

<sup>17</sup> Eigene Berechnungen, Basis SOEP 2015.

<sup>18</sup> In der Literatur auch bezeichnet als „Nettoorganisationsgrad“; der „Bruttoorganisationsgrad“ setzt alle Gewerkschaftsmitglieder in Relation zur Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, (vgl. ifo Institut, undatiert).

<sup>19</sup> IW Köln 2006.

rd. 50 % im Jahr 1990 auf knapp 18 % im Jahr 2004<sup>20</sup>. Eine Sonderauswertung des SOEP ergibt für 2015 eine Gewerkschaftsmitgliedschaft von 15 % unter den Kernerwerbstätigen.<sup>21</sup> Aber auch in der Struktur des Organisationsgrades bestehen erhebliche Unterschiede: Während Teilzeitbeschäftigte noch zu 12 % gewerkschaftlich organisiert sind, trifft dies auf nur rund zwei Prozent aller Solo-Selbstständigen, vier Prozent der geringfügig Beschäftigten und rd. neun Prozent aller befristet Beschäftigten zu.<sup>22</sup>

Ohne dass ein direkter Zusammenhang behauptet werden kann, ist festzustellen, dass der Rückgang des gewerkschaftlichen Einflusses mehr oder weniger synchron zu einer Entwicklung verlief, in der die neuen Erwerbsformen deutlich und stetig zugenommen haben. Die Beschäftigten in den neuen Erwerbsformen sind damit ein prägnantes Beispiel dafür, wie die Entstehung neuer Schutzbedarfe mit blinden Flecken der Interessenvertretung einhergehen kann.

## **2.4 Exkurs: Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit**

### **pluralistischer Interessenvertretung**

Der Pluralismustheorie zufolge bilden sich Interessengruppen auf Basis der gesellschaftlichen Vielfalt und vertreten ihre Anliegen gegenüber Politik und Gesellschaft. Die Bildung von Interessenvertretungen ist durch Artikel 8 und 9 GG (Versammlungsfreiheit bzw. Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit) grundgesetzlich geschützt. Artikel 5 stützt die Teilnahme am öffentlichen und gesellschaftlichen Dialog. In unserer repräsentativen Demokratie sollen Interessenvertretungen Forderungen und Bedürfnisse der Bürger gegenüber Regierungen, Verwaltungen und Parlamenten deutlich machen können und so zum politischen Willensbildungsprozess beitragen (vgl. Weißels 2007).

Entsprechend der damals vorherrschenden US-amerikanischen Theorieansätze ging man in der Demokratietheorie zur Entstehungszeit des Grundgesetzes davon aus, dass die Assoziations- und Meinungsfreiheit die Ausbildung zahlreicher organisierter Gruppeninteressen ermöglichen

---

<sup>20</sup> Ebenda, S. 5.

<sup>21</sup> Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP 2015.

<sup>22</sup> Wie vorangegangene FN.

werde, wodurch sich wiederum im freien Wettbewerb der organisierten Kräfte ein politisches Gleichgewicht (Parallelogramm der Kräfte) herausbilden könne.<sup>23</sup>

Auch wenn gerade diese pluralismustheoretisch basierte Annahme spätestens ab den 60er Jahren als wirklichkeitsfern kritisiert wurde<sup>24</sup>, insbesondere weil der Frage der Durchsetzungsmacht starker gegenüber schwächeren Gruppierungen zu geringe Aufmerksamkeit geschuldet werde, begründet sie für unsere Verfassungswirklichkeit und die politischen Prozesse unserer repräsentativen Demokratie nach wie vor einen wichtigen Legitimationsanspruch. Auch die ab den 90er Jahren intensiv geführte Lobbyismusdebatte hat daran nichts geändert.

Zwar wurden, auch unter dem Einfluss neu gegründeter NGOs, verschiedene Kontrollinstrumentarien eingeführt, um den Einfluss als übermächtig empfundener Interessengruppen einzudämmen. Allerdings wurde bislang wenig unternommen, um Defizite auf der "anderen" Seite pluralistischer Wirkkräfte auszugleichen und die "strukturelle Asymmetrie" (Lösche 2006) zugunsten derjenigen auszugleichen, denen es nicht gelingt, ihre Interessen wirkungsvoll zu vertreten.

### **3 Hürden und Fehlanreize für die bessere Berücksichtigung von Schutzbedarfen im Verwaltungsprozess**

Die schlechte politische Sichtbarkeit von Adressatengruppen, die sich aus Hürden und mangelnden Ressourcen zur Ausbildung von Interessenvertretungen ergibt, stellt sicherlich einen wichtigen Erklärungsansatz die unzureichende Berücksichtigung Schutzbedürftiger durch sozialstaatliche Hilfe- und Absicherungsangebote dar.

Wie jedoch am Beispiel der neuen Erwerbsformen gezeigt werden konnte, sind die betroffenen Personengruppen in Anbetracht der vorliegenden sozialwissenschaftlichen Befunde durchaus nicht "unsichtbar". Es liegt eine Vielzahl an Erhebungen vor, die ein Anwachsen der Gruppe belegen, und insbesondere im Zusammenhang mit atypischer Beschäftigung sind die damit verbundenen Benachteiligungen gegenüber Normalerwerbstätigen auch bekannt. Doch

---

<sup>23</sup> Vgl. David B. Truman, *The Governmental Process*, New York: Alfred A. Knopf, 1951, aufbauend auf Bentley, Arthur, *The Process of Government*, Bloomington: The Principia Press, 1935 (first published 1908), sowie Pendleton Herring, *The Politics of Democracy*, New York, W.W. Norton and Co., 1940, zusammenfassend Buchanan, James M., Tullock, Gordon, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*.

<sup>24</sup> Vgl. zusammenfassend zur Debatte bis in den 70er Jahre Kremendahl (1977).

auch über die Prekaritätsrisiken von Solo-Selbstständigen und hybrid Beschäftigten liegen Erkenntnisse vor - oft als Ergebnis von mit Bundesmitteln finanzierter Forschung und Berichterstattung.

In diesem Abschnitt soll daher diskutiert werden, was das Zustandekommen sozialstaatlicher Reformprojekte zugunsten bislang unzureichend berücksichtigter Adressatengruppen behindern könnte. Warum fällt beispielsweise die Einbeziehung der neuen Erwerbsformen in das sozialstaatliche Regulierungs- und Sicherungssystem so schwer? Warum fällt es offenbar generell schwer, neue - oder auch gar nicht mehr so neue – Schutzbedarfe wahrzunehmen und in das sozialstaatliche Aufgabenspektrum einzubeziehen?

Wie eingangs bereits diskutiert, wird hier die These verfolgt, dass schutzbedürftige Adressatengruppen gerade dann tendenziell „übersehen“ werden, wenn integrierte, verwaltungsübergreifende Lösungen nötig wären. Um diese These zu untermauern, soll hier der Prozess des Agendasetting auf der Regierungsebene betrachtet werden. Es geht darum, wie Reformvorhaben auf den Weg kommen, wenn sie *nicht genuin politisch* initiiert sind. Wie groß sind die Chancen einer evidenzbasierten und bedarfsorientierten Sozialpolitik, wenn diese in der Ministerialverwaltung vorbereitet wird?

Im Folgenden soll aus der administrativen Praxis heraus beleuchtet werden, wo bei den Schritten Problemwahrnehmung, Analyse, Information der politischen Leitung sowie der Entwicklung von Handlungsoptionen Hürden und Fehlanreize entstehen können, die ein Agendasetting zur Bewältigung sozialer Herausforderungen behindern.

Zunächst stellt sich die Frage:

### **3.1 Wie kommt es in der politischen Praxis zu einer Rechtsetzungsintention?**

Werden gesetzliche Maßnahmen in der Ministerialverwaltung erarbeitet, so gehen diese seit vielen Legislaturperioden in der überwiegenden Zahl der Fälle - und diese sollen hier im Mittelpunkt stehen - auf Formulierungen in einem Koalitionsvertrag zurück. Fast alle Regierungen der alten und der neuen Bundesrepublik waren und sind Koalitionsregierungen. Seit 1961 wird als Basis der Regierungszusammenarbeit in der Regel eine so genannte Koalitionsvereinbarung abgeschlossen (Ismayr 2012: 191).

Zwar verleihen Koalitionsverträge der politischen Zusammenarbeit zwischen Regierungsparteien eine gewisse und durchaus wünschenswerte Stabilität. Ihre Existenz konzentriert die *Spielräume für ein politisches Agendasetting* jedoch auf überschaubare politische Zeitfenster. Denn die größten Chancen für das Zustandekommen einer Rechtsetzungsintention bestehen in der Phase von Koalitionsverhandlungen. Reformüberlegungen, die erst im weiteren Verlauf einer Legislaturperiode angestellt werden – etwa weil zwischenzeitlich die Ergebnisse einer Gesetzesevaluation<sup>25</sup> oder andere, qualitativ neue evidenzbasierte Erkenntnisse vorliegen – haben demgegenüber eine sehr viel geringere Chance, politische Wirksamkeit zu entfalten.

Koalitionsverträge sind das Ergebnis nicht selten zäher Verhandlungen zwischen Parteiführungen und einem - in der Regel - kleinen Kreis aus politischen Fachleuten. Das Fachwissen über die rechtlichen Implikationen – also welche Gesetze zu ändern wären und welche inhaltlichen Ausgestaltungen möglich sind, inwieweit das mit EU-Recht und internationalen Regelungen vereinbar wäre und mit welchen anderen Ressorts und Verwaltungsebenen Abstimmungsprozesse organisiert werden müssten – liegt wiederum größtenteils in den Ministerialverwaltungen. Daher spielt die mehr oder weniger informelle<sup>26</sup> Beratung der Verhandlungsführer durch Experten aus den Ressorts eine wichtige Rolle: Diese können wichtige Inputgeber sein. Auch Erkenntnisse aus Gesetzesevaluationen sowie der sonstigen sozialwissenschaftlichen Forschung finden in der Regel vor allem dann Eingang in Koalitionsverhandlungen, wenn sie in den Ministerialverwaltungen in Form von Hintergrundpapieren zusammengefasst werden. Werden neue Schutzbedarfe auf diese Weise thematisiert, steigert dies die Chancen benachteiligter Gruppen, berücksichtigt zu werden.

Doch es können auch ressortspezifische Eigeninteressen ins Spiel kommen, die der besseren Berücksichtigung Schutzbedürftiger entgegenstehen. Dabei geht es nicht nur um Fragen der Budgetverteilung – auch Zuständigkeitsfragen sind aus Sicht der Ressorts von zentraler Bedeutung. Insbesondere wenn für eine Reform eine ressortübergreifende Kooperation notwendig wäre, bei der aufwändige Abstimmungsprozesse abzusehen sind, kann dies zu Widerständen führen.

---

<sup>25</sup> Die Chancen, dass eine Gesetzesevaluation zu Veränderungen führt, sind dann am größten, wenn Anpassungen noch in derselben Legislaturperiode und durch das Ressort, das die Evaluation in Auftrag gegeben hat, vorgenommen werden können. Zumeist jedoch liegen die Ergebnisse von Gesetzesevaluationen erst eine Legislaturperiode später vor.

<sup>26</sup> Formal sind die politischen Vertreter der „alten“ Regierung noch im Amt, bis eine neue vereidigt ist. Sofern ihre Parteien an Koalitionsgesprächen teilnehmen, können sie sich – auch ohne expliziten Bezug auf den Zweck – Informationen aus ihren Häusern zukommen lassen.

Das dürfte auch daran liegen, dass die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) bei Gesetzgebungsverfahren gerade für den Bereich der zuständigkeitsübergreifenden Koordinierung eine Vielzahl verfahrensbezogener Pflichtaufgaben vorsieht. Für die federführende Arbeitseinheit resultiert aus diesen Vorgaben ein aufwändiger Prozess der Steuerung, Vermeidung und Bewältigung von Konflikten, die nicht selten politisch motiviert sind und über die Ministerialverwaltungen ausgetragen werden. Schon aus arbeitsökonomischen Gründen – und weil das Outcome zumeist schwer absehbar ist – haben Ministerialvertreter/innen ein eher geringes Interesse, ressortübergreifende Vorhaben anzustoßen.

Soll daher tatsächlich eine übergreifende Reform realisiert werden, erscheint es aus politischer wie ministerialadministrativer Sicht effektiver, die entscheidenden Zuständigkeiten zusammenzulegen. Auch dies müsste im Rahmen von Koalitionsgesprächen ausgehandelt werden. Das aber wiederum setzt voraus, dass die Überlegungen zu einer Reformnotwendigkeit im Verlauf der zurückliegenden Legislaturperiode schon sehr weit ausgereift waren. Es müsste nicht nur eine entsprechende Analyse innerhalb und zwischen den betroffenen Ressorts stattgefunden haben, sondern es müsste auch, im Austausch mit den jeweiligen politischen Leitungen, zu einem weitgehenden Konsens über gangbare Handlungsansätze gekommen sein.

Da aber eine solche Konstellation in der Praxis äußerst selten vorkommt – die Gründe werden im Folgenden noch diskutiert – beharren Ressortvertreter, wenn sie Einfluss auf Koalitionsverhandlungen nehmen können, im Zweifelsfall eher auf einem Beibehalten des Status Quo, bzw. raten jedenfalls nicht zu Veränderungen.

Festzustellen ist bis hier: Da die meisten Gesetzgebungsverfahren auf Koalitionsvereinbarungen zurückgehen, können Koalitionsverhandlungen eine wichtige Sollbruchstelle für die unzureichende Berücksichtigung schutzbedürftiger Adressatengruppen darstellen.

Damit Reformvorhaben zugunsten Schutzbedürftiger in diesem überschaubaren „window of opportunity“ berücksichtigt werden, sollten also in der Legislaturperiode zuvor entsprechende Analyse- und Planungsschritte in den Ministerialverwaltungen stattgefunden haben. Zumindest erhöht dies die Wahrscheinlichkeit einer Realisierung ungemein, da die meisten Gesetzesentwürfe letztlich in den Ministerien erarbeitet werden. Daher lautet die nächste Frage:

### 3.2 Wie laufen Analyseprozesse in den Ministerien ab, wenn sie übergreifende Fragestellungen berühren?

Zur Beantwortung soll ein Blick in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geworfen werden. Diese schreibt für jeden Arbeitsschritt, der in einem Ministerium durchgeführt wird, eine Legitimation durch die so genannte fachliche Zuständigkeit vor (Fachaufsichtsprinzip<sup>27</sup>). Gerade bei Analysen, die ressortübergreifende Themen adressieren, muss daher zunächst geklärt werden, welche Arbeitseinheit überhaupt zuständig ist.

Doch eine Regelung, die festlegt, *wer* zuständig ist, wenn eine *Aufgabe noch nicht klar definiert* ist, sucht man in der GGO vergebens. Die Regelungen zur Aufgabenverteilung und zur Frage, welches Ressort federführend übernimmt, beziehen sich hauptsächlich auf den Gesetzgebungsprozess. Dieser jedoch beginnt laut GGO formal erst dann, wenn der Auftrag durch die jeweilige politische Leitung bereits ergangen ist (was wiederum ein bereits erfolgtes Agenda-setting und eine Klärung der Federführung voraussetzt). Auch die Gesetzesfolgenabschätzung nach § 44 GGO, die diverse Prüfschritte zu einer höheren Rechtsetzungsqualität festlegt, beginnt erst zu diesem Zeitpunkt.

Gemäß dem Fachaufsichtsprinzip sind Maßnahmenkonzepte und Gesetzentwürfe dort zu erarbeiten, wo die „fachliche Zuständigkeit“ liegt. Oberstes Ziel der Fachaufsicht ist „ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln“. Es besteht die Pflicht zur „Ausrichtung auf ministerielle Kernaufgaben“. Dies ist durch „ständige Aufgabenkritik (...) sicherzustellen“. Aufgabenkritik ist nach den Vorgaben des Bundesrechnungshofes eine „Daueraufgabe jeder Behörde, die sich an zuvor festgelegten strategischen Behördenzielen orientieren muss“.<sup>28</sup> Sie besteht aus der Erfassung der Aufgaben, der Zweck- und der „Vollzugskritik“; es wird geprüft, ob Aufgaben notwendig sind, ob sie kostengünstiger erledigt und ob sie ausgelagert werden können. Überprüft werden die Aufgaben daraufhin, ob sie den „zuvor festgelegten strategischen Behördenzielen“ entsprechen (vgl. Arbeitskreis Organisation und Informationstechnik der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: 5f.).

Faktisch heißt das, die GGO schließt auf Basis dieser Vorgaben mehr oder weniger aus, dass die fachliche Ebene von Ministerien eigenständig Fragestellungen analysiert, für die keine aus dem aktuell gültigen Geschäftsverteilungsplan ablesbare Zuständigkeit besteht. Noch schwie-

---

<sup>27</sup> § 3,1 GGO.

<sup>28</sup> wie FN 25.

riger werden Analyseprozesse, die zwischen Ressortzuständigkeiten fallen, vor allem weil hier stets zunächst die Federführung zu klären ist. Dies aber ist schwer bis unmöglich, da sich eine solche Klärung nur entlang von Aufgaben definieren lässt. Es müssten also bereits bei Beginn der Analyse die später daraus erwachsenden Aufgaben klar sein – dies würde den auf der Analyse aufbauenden politischen Entscheidungen jedoch tatsächlich zu weit vorgreifen.

Diese Hürden in der GGO führen insbesondere dann zu einer quasi-Delegitimation von (nicht politisch beauftragten) Problemanalysen, wenn Regelungsbedarfe zwischen Ressortzuständigkeiten fallen. Das ist dann der Fall, wenn es keine klare Zuständigkeit für eine Adressatengruppe oder ein Thema gibt oder eine Aufgabe noch nicht definiert ist. Alle diese Umstände treffen auf die neuen Erwerbsformen zu. Es ließen sich aber auch viele andere Beispiele für Nicht-Zuständigkeiten oder problematische Querschnittsthemen aufführen, deren Bearbeitung sich lange verzögert.

Gleichzeitig wird aber die Bedeutung einer Zuständigkeitsveränderung (die weitergehende Analysen erlauben würde) so hoch gesetzt, dass sie durch die Ressorts legitimerweise kaum selbst regelbar scheint. Da das politische Gewohnheitsrecht wesentliche Zuständigkeitsveränderungen während einer Legislaturperiode mehr oder weniger ausschließt<sup>29</sup>, heißt das, dass eine Reorganisation von Ressortzuständigkeiten faktisch nur im Rahmen von Koalitionsverhandlungen durchsetzbar scheint.

Aber auch in dieser Phase ist die Wahrscheinlichkeit einer Reorganisation gering, wenn ein Handlungsbedarf als solcher noch nicht anerkannt ist (weil keiner sich für das Thema zuständig fühlt oder die Zuständigkeit beansprucht), oder weil die Betroffenenengruppe politisch unbedeutsam ist (vgl. blinde Flecken in der Interessenvertretung).

In aller Regel ist es deshalb so, dass Gesetzesänderungen oder die Neukodifikation von Recht und die damit einhergehende analytische Vorbereitung vor allem auf *den* Bereich beschränkt bleiben, der in den ressorteigenen Zuständigkeitsbereich fällt.<sup>30</sup> Auch werden andere Ressorts in die Konzeptionsphase von Vorhaben kaum eingebunden, auch wenn teilweise formal und nach außen der Anschein simuliert wird. Diese in den Ressorts vorherrschende Praxis der

---

<sup>29</sup> Das Richtlinienprinzip des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin kommt eigentlich nur im Katastrophenfall oder nach sehr weitreichenden Enthüllungen durch Medienskandale zum Tragen, nicht aber wenn es darum geht, neue Schutzbedarfe anzuerkennen.

<sup>30</sup> Teilweise werden dieselben Beschränkungen auf Zuständigkeitsbereiche auch innerhalb von Ressorts wirksam.



„negativen Koordination“ wurde bereits in den in den 70er Jahren beklagt, ohne dass sich daran bis heute Wesentliches geändert hätte (vgl. Scharpf 1972, 1973, Scharpf/Mayntz 1975).

Gerade für Personengruppen mit neuen, noch nicht im Rahmen sozialstaatlicher – oder auch rechtsstaatlicher – Zuständigkeiten adressierten Schutzbedarfen ist das jedoch von großem Nachteil: Denn fallen neu entstandene Schutzbedarfe zwischen Ressortzuständigkeiten, besteht die reale Gefahr, dass diese über lange Zeit nicht wahrgenommen werden. Dies kann paradoxerweise auch dann passieren, wenn durch Bundesgelder finanzierte Wirkungsforschung und Berichterstattung die Benachteiligungen bestimmter Personengruppen über Jahre hinweg immer wieder thematisiert – so lange, bis eigentlich niemand mehr guten Gewissens von "neuen" Schutzbedarfen sprechen kann.

Silothinking und negative Koordination sind indes nicht einfach verwaltungskulturelle Haltungen, die durch strategisches Management oder einen neuen Arbeitsstil verändert werden könnten. Wie vorangehend gezeigt, sind sie durch die geltende Geschäftsordnung der Bundesministerien mehr oder weniger explizit vorgeschrieben. Gleiches gilt für die Pfadabhängigkeiten bei der inhaltlichen Ausrichtung. Hinsichtlich der Anpassungsmöglichkeiten der Aufgabenteilung an veränderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Realitäten können die Vorschriften der GGO kaum anders als als Modernisierungsbremse bezeichnet werden. Sie dürften eine weitere wichtige Sollbruchstelle für die unzureichende Berücksichtigung neuer Schutzbedarfe im Rahmen des Agendasetting darstellen.

## 4 Fazit und Ausblick

Ziel dieses Papiers ist es, auf mögliche Funktionsdefizite in unserem demokratisch-repräsentativen System aufmerksam zu machen, die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung und Anerkennung neuer sozialstaatlicher Herausforderungen zu bestehen scheinen.

Festzustellen ist, dass – auch in Anbetracht des enormen Potenzials an vorliegendem Wissen – Erkenntnisse über schwierige Lebenslagen sowie neu entstandene Schutzbedarfe nicht konsequent und oft erst sehr spät zur Erarbeitung neuer Handlungsansätze führen. Vor allem übergreifende Reformansätze, die benachteiligte Gruppen wirksam besser stellen oder schützen könnten, scheinen ein Problem zu sein. Dies wurde am Beispiel der neuen Erwerbsformen exemplarisch aufgezeigt.

In unserer repräsentativen Demokratie sollen Interessenvertretungen Forderungen und Bedürfnisse der Bürger gegenüber Regierungen, Verwaltungen und Parlamenten deutlich machen und so zum politischen Willensbildungsprozess beitragen können. Doch haben sich die atypisch, soloselbstständig und hybrid Beschäftigten trotz ähnlicher Anliegen und Schutzbedarfe bislang nicht in mitgliederstarken, politisch wirksamen Vereinigungen zusammengefunden. Dieselben Erwerbstätigengruppen sind aber auch in den etablierten Gewerkschaften nur unterdurchschnittlich vertreten. Möglicherweise korrespondiert der deutliche Anstieg der neuen Erwerbsformen mit der seit fast drei Jahrzehnten rückläufigen Mitgliederentwicklung bei den Gewerkschaften.

Aus sozialstaatlicher Sicht bedenklich ist, dass auf diese Weise auch die *besonders Schutzbedürftigen* in dieser insgesamt schlecht vertretenen Personengruppe politisch nicht hinreichend sichtbar werden. Dies gilt beispielsweise für Erwerbstätige in den neuen Erwerbsformen, die mit ihren oft unsicheren Jobs eine Familie ernähren und gleichzeitig Erwerbs- und Sorgearbeit vereinbaren müssen. Was sozialstaatliche Angebote zur Absicherung von Lebensrisiken anbetrifft, sind die neuen Erwerbsformen gegenüber den „Normalerwerbstätigen“ deutlich schlechter gestellt. Davon sind nicht nur die Erwerbspersonen selbst, sondern auch ihre Kinder betroffen: Die Instabilität der Einkommensverhältnisse wirkt sich auch auf die Familienmitglieder aus, ebenso die oft schlechteren Arbeitsbedingungen (bzw. die Bedingungen zur Erbringung von Aufträgen, soweit von Selbstständigen die Rede ist). Letzteres scheint daraus zu

resultieren, dass für die neuen Erwerbsformen Arbeitsrecht- und Arbeitsschutzvorschriften sowie Mitbestimmungsregelungen entweder nicht gelten oder nicht hinreichend wirksam werden (vgl. Abschnitt 2 und Anhang).

Das politische Repräsentationsdefizit betrifft die *gesamte* Adressatengruppe der neuen Erwerbsformen, nicht nur die besonders Schutzbedürftigen. Es sollte jedoch seitens des Sozialstaates als Verpflichtung betrachtet werden, es zumindest im Interesse letzterer auszugleichen. Der Weg hierzu wären verbesserte, adressatenorientierte Analyseprozesse, die Hilfe-Schutz- und Absicherungsbedarfe auf sozialstaatlicher Ebene untersuchen. Die Möglichkeiten hierzu bestehen. Insbesondere die Bundesministerien verfügen im Vergleich zur Legislative und den Parteien über einen wesentlich komplexeren Apparat zur Beobachtung der gesellschaftlichen Wirklichkeit.

Auch dem Anspruch nach sollte ein „smarter Sozialstaat“ in der Lage sein, auf neue gesellschaftliche Herausforderungen schneller zu reagieren. In einem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld, das von disruptiven Technologie- und Geschäftsmodellentwicklungen und einem sich weiter intensivierenden globalen Wettbewerb geprägt wird, sollte ein Sozialstaat auch "initiativ" vorgehen können, wenn neue gesellschaftliche Herausforderungen entstehen.

Doch wie vorangehend diskutiert, fällt schon die Anerkennung neuer Schutzbedarfe oft schwer und unterliegt großen Zeitverzögerungen. Dies irritiert angesichts des eingangs diskutierten Bedeutungszuwachses sozialwissenschaftlicher Expertise.

Offenbar gibt es Mechanismen, die die Anpassungsfähigkeit des Sozialstaats an die gewandelte Verfasstheit von Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitsmarkt beeinträchtigen. Vor allem wenn sozialstaatliche Herausforderungen zwischen Ressortzuständigkeiten fallen oder gänzlich neu sind, gibt es offenbar Schwierigkeiten. Im vorliegenden Papier wird dies u.a. mit den Pfadabhängigkeiten und der stark arbeitsteiligen Organisation der sozialpolitischen Ressorts auf der Bundesebene erklärt. Denn in den einzelnen Ministerien werden vor allem *die* Themen, Fragestellungen und Entwicklungen verfolgt, die im eigenen Zuständigkeitsbereich liegen.<sup>31</sup>

Das aber adressiert die tatsächlichen Probleme Schutzbedürftiger ggf. nur teilweise - oder gar nicht. Auch die Wirkungszusammenhänge, die in schwierige Lebenslagen hinein- und wieder

herausführen, können durch solche Teilanalysen in aller Regel nicht erfasst werden. Wenn gleichzeitig klar ist, dass zuständigkeitsübergreifende Initiativen zugunsten einer Adressatengruppe wenig Aussicht auf Erfolg haben, höchstwahrscheinlich aber viel (Abstimmungs-)Aufwand und Ärger verursachen, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit bestimmter Gruppen, beim Agendasetting immer wieder links liegen gelassen zu werden.

Wie in Abschnitt 3 gezeigt wurde, resultieren Silothinking und Pfadabhängigkeiten im Ministerialapparat jedoch auch aus den Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, die für innovatives Handeln äußerst geringe Bewegungsspielräume belässt. So sieht die GGO beispielsweise eine gemeinsame Problemanalyse verschiedener Arbeitseinheiten *ohne* klare Anweisung der jeweiligen Hausleitungen gar nicht vor. Sind aber Adressatengruppen mit Schutzbedarfen aufgrund mangelnder Interessenvertretung politisch "unsichtbar" (vgl. Abschnitt 2), ist die Wahrscheinlichkeit eines Analyseauftrags, der ihre Probleme darstellt und zusammenfasst, in aller Regel gering, dies zumal durch Hausleitungen verschiedener Partner in einer Regierungskoalition. Wirkungszusammenhänge, die zu prekären Beschäftigungsverhältnissen und Lebenssituationen führen, können so nicht analysiert werden.

Hürden und Fehlanreize zu einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit ergeben sich allerdings nicht nur bei der Analyse sozialpolitischer Herausforderungen, sondern auch bei der Erarbeitung von Handlungskonzepten. Denn die Regelungen der GGO implizieren immer dann, wenn Zuständigkeitsbereiche überschritten werden, einen ausgesprochen hohen Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand. Insbesondere wenn es zu einem Gesetzgebungsverfahren kommt, ergibt sich für die federführende Arbeitseinheit<sup>32</sup> eine Fülle verfahrensbezogener Pflichtaufgaben, die nur noch wenig Raum für analytische Arbeitsschritte lässt. Schon arbeitsorganisatorische Gründe können daher aus Sicht der Verwaltung dagegen sprechen, ohne klare politische Anweisung Reforminitiativen zu entwickeln. Ein noch größerer Fehlanreiz für Reformanstöße durch die Fachebene dürfte darin liegen, dass der hohe, durch die GGO vorgeschriebene Abstimmungsaufwand bei übergreifenden Vorhaben nur selten dazu beiträgt, Konflikte zwischen Zuständigkeitsbereichen in zielführender Weise beizulegen.

---

<sup>31</sup> Das gleiche gilt auch innerhalb von Ministerien, was die Verfolgung von Grundsatz- und Querschnittsthemen oft äußerst mühsam macht.

<sup>32</sup> In der Regel ein einziges Referat, dessen personelle Besetzung oft nur zeitverzögert einem gewachsenen Arbeitsaufwand angepasst wird, dies gilt sicherlich für den größten Teil der Bundesministerien.

Im Zusammenspiel mit den beschriebenen Organisationsprinzipien und Verfahrensmechanismen der Bundesressorts können daher auch zusätzliche Anstrengungen bei der Wirkungsforschung und der sozialwissenschaftlichen Berichterstattung die Sichtbarkeit bestimmter Adressatengruppen nur in begrenztem Umfang erhöhen: Ergibt sich beispielsweise aus einer Gesetzesevaluation implizit oder explizit<sup>33</sup> ein übergreifender Reformbedarf, sind Konsequenzen in *derselben* Legislaturperiode aus den beschriebenen Gründen unwahrscheinlich. Sie werden aufgrund der Fehlanreize zur ressortübergreifenden Kooperation und des politischen Gewohnheitsrechtes, Zuständigkeitsverteilungen im "Tagesgeschäft" nicht anzutasten, in der Regel gar nicht erst erwogen. Die Reformchancen sind dann am größten, wenn das Projekt auf die Agenda der nächsten Koalitionsverhandlungen gesetzt wird.

Selbst eine auf Grundlage von Wirkungsforschung empirisch gut begründbare Reform hat also keine erhöhten Realisierungschancen: Ist hierfür die Reorganisation von Zuständigkeiten notwendig, sehen die Chancen schlecht aus. Wechselt die politische Leitung eines Ressorts, in dem der Handlungsbedarf analysiert wurde, mindert dies ebenfalls die Umsetzungschancen. Dies kann weder in Bezug auf die Handlungsfähigkeit des Sozialstaates, noch auf die in Forschung investierten Steuergelder als zufriedenstellend erachtet werden.

Die Grundprinzipien der Zusammenarbeit zwischen den Bundesressorts sollten daher, nicht nur im Interesse schutzbedürftiger Bürger, sondern auch eines handlungs- und funktionsfähigen Staates generell - dringend überdacht und überarbeitet werden. Zwar wurden in diesem Papier nur Kooperationsschwierigkeiten im Bereich der Sozialpolitik diskutiert. Die Hürden und Fehlanreize zu einer ressortübergreifenden Problemanalyse und Zusammenarbeit dürften aber mit hoher Wahrscheinlichkeit auch außerhalb des sozialstaatlichen Aufgabenbereiches beeinträchtigend wirken.

Es wird daher angeregt, die beschriebenen Hürden in der GGO für ressortübergreifende Problemanalysen abzubauen. Insbesondere sollte für die Durchführung übergreifender Analysen vom bisherigen Prinzip der Federführung abgesehen werden (*das* Ressort übernimmt von Anfang an die Federführung, das „überwiegend zuständig“ ist – was nicht funktioniert, wenn Handlungsbedarf und Handlungsansätze erst zu ermitteln sind, was aber auch nicht funktio-

---

<sup>33</sup> Bei den meisten Evaluationen handelt es sich um Ex-post-Evaluationen bereits in Kraft getretener Gesetze, hierfür sind die Zuständigkeiten klar verteilt. Die GGO setzt auch hier Grenzen, denn die Formulierung von Forschungsfragen, aus denen sich ressortübergreifender Handlungsbedarf ergeben könnte, müssen mit allen möglicherweise betroffenen Ressorts konsentiert werden.

niert, wenn mehrere Ressorts handeln müßten). Wichtig wäre es sicherzustellen, dass in einer Analysephase *alle* relevanten Fragen für eine Problematik einbezogen werden, und nicht aus den oben beschriebenen Fehlanreizen und Hürden zur Zusammenarbeit ausgeblendet werden können.

Die bessere Legitimierung ressortübergreifender Analysen sollte durch eine weitere Stärkung unabhängiger, sozialwissenschaftlicher Forschung ergänzt werden. Das BMAS hat hierzu in der zurückliegenden Legislaturperiode einen wichtigen Schritt unternommen (Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung / FIS). Unabhängige adressatenorientierte Forschung sollte vor allem solche Schutz- und Hilfebedarfe besser herausarbeiten, die über die Grenzen der bisherigen rechtlich definierten Regelungsfelder hinausgehen. Gleichzeitig könnte die Wirkung bestehender Regulierung auf verschiedene Adressatengruppen genauer und zielgerichteter untersucht werden.

Denn bisher werden sozialpolitische Fragestellungen in den Ministerialapparaten überwiegend nach der Logik von Zuständigkeiten bzw. tangierten oder möglicherweise betroffenen Rechtsgebieten aufgegriffen. Dieser Perspektive sollten häufiger und systematischer als bisher empirisch basierte Bedarfsanalysen aus der Sicht betroffener Personengruppen gegenübergestellt werden. Wie an der im Rahmen dieses Papiers definierten Adressatengruppe der neuen Erwerbsformen gezeigt werden kann, kann es gemeinsame Herausforderungen und Schutzbedarfe von Personengruppen geben, für die aus der Perspektive des deutschen Arbeits- und Sozialrechts niemals ein übergreifender Handlungsbedarf sichtbar würde (strenge Unterscheidung nach juristisch definiertem Status, auch wenn es in der Praxis vielfältige Überschneidungen bei den sozialpolitischen und sonstigen regulatorischen Herausforderungen gibt).

Eine solche „adressatenorientierte Forschung“ könnte nicht nur helfen, sozialstaatliche Herausforderungen besser und im Idealfall auch frühzeitiger zu erkennen. Vor allem sollte sie ermöglichen, auch *Wirkungszusammenhänge und übergreifende Handlungsbedarfe* auf der Basis strukturierter empirischer Erkenntnisse klarer und fokussierter herauszuarbeiten. Dies wäre ein wichtiger Schritt, damit die anschließende fachliche und politische Diskussion zielführender und unter Vermeidung unnötiger Konflikte verlaufen könnte – im Sinne der hilfe- und schutzbedürftigen Bürger.

## Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis Organisation und Informationstechnik der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2016): Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation, 5.12.2016.
- Bäcker, Gerhard/ Naegele, Gerhard/ Bispinck, Reinhard/ Hofemann, Klaus/ Neubauer, Jennifer (2008): Sozialpolitik und soziale Lagen in der Bundesrepublik Deutschland. Band. 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, 4. Auflage, Wiesbaden: Springer VS.
- Benz, Benjamin/ Huster, Ernst-Ulrich/ Schütte, Johannes D./ Boeckh, Jürgen: Sozialpolitik - ein systematischer Überblick. Online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/izpb/214322/sozialpolitik-ein-systematischer-ueberblick> (abgerufen 14.02.2018).
- BIAJ a: Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe: BIAJ-Materialien. Alleinerziehende und SGB II („Hartz IV“). Online verfügbar unter: [http://www.biaj.de/images/2018-01-30\\_sgb2-alleinerziehende-integrationsquoten-bis-092017.pdf](http://www.biaj.de/images/2018-01-30_sgb2-alleinerziehende-integrationsquoten-bis-092017.pdf) (abgerufen am 28.3.18).
- BIAJ b: Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe: BIAJ-Materialien. Alleinerziehende: „Armutsgefährdung“ und Hartz IV im Ländervergleich - 2006 bis 2016. Online verfügbar unter: [http://www.biaj.de/images/2017-09-22\\_armutsgefaehrdung-und-sgb2-alleinerziehende-bund-laender-2006-2016.pdf](http://www.biaj.de/images/2017-09-22_armutsgefaehrdung-und-sgb2-alleinerziehende-bund-laender-2006-2016.pdf) (abgerufen am 13.03.18)
- BMAS (2017): Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Weissbuch Arbeiten 4.0. Online verfügbar unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a883-weissbuch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a883-weissbuch.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 28.3.18)
- BpB a: Bundeszentrale für politische Bildung: Ministerialbürokratie. Online verfügbar unter: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202070/ministerialbuerokratie?p=all> (abgerufen am 13.03.2017)
- BpB b: Bundeszentrale für politische Bildung: Organisation der Grundsicherung. Online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55251/organisation-der-grundsicherung> (abgerufen am 24.02.2018)
- Brenke, Karl/ Beznoska, Martin (2016): Solo-Selbstständige in Deutschland, Strukturen und Erwerbsverläufe, DIW-Econ Kurxexpertise für das BMAS, FB 465, Berlin 2016.
- Brenke, Karl (2013): Allein tätige Selbstständige: starkes Beschäftigungswachstum, oft nur geringe Einkommen, in: Solo-Selbstständige, DIW-Wochenbericht 7/2013, S. 3-16
- Bundesregierung (2017a): Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland. (Langfassung).

Bundesregierung (2017b): Erwerbs- und Sorgearbeit neu gestalten. 2. Gleichstellungsbericht der Bundesregierung.

Bundesregierung (2017c): „Bundesregierung sieht weiter Handlungsbedarf in der Gleichstellungspolitik. Zweiter Gleichstellungsbericht vom Kabinett beschlossen“, Pressemitteilung vom 21.06.2017.

Burauel, Patrick/ Caliendo, Marco/ Fedorets, Alexandra/ Grabka, Markus M./ Schröder, Carsten/ Schupp, Jürgen/ Wittbrodt, Linda (2017): Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter. DIW Wochenbericht 49/ 2017, S. 1109- 1123.

Bührmann, Andrea D./ Fachinger, Uwe/ Welskop-Deffaa, Eva M. (2018): Hybride Erwerbsformen. Digitalisierung, Diversität und sozialpolitische Gestaltungsoptionen. Wiesbaden: Springer.

Conen, Wieteke, Schippers, Joop, Schulze-Buschhoff, Karin (2016): Solo-Selbstständigkeit – zwischen Freiheit und Unsicherheit. Ein deutsch-niederländischer Vergleich, WSI Working Paper Nr. 206 / 2016.

Deutscher Bundestag (2017): GKV-Beitragsbemessung Selbstständiger verändern. Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw12-pa-gesundheit/497356> (abgerufen am 27.3.18)

Deutscher Bundestag (2013a): Schlussbericht der Enquete-Kommission. Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft, Abschlussbericht vom 03.05.2013, Bt-Drs. 17/13300.

Deutscher Bundestag (2013b): Entschließungsantrag zu der Beratung des Schlussberichts der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft, Drucksache 17/13300. Online verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/137/1713730.pdf> (abgerufen am 27.3.18)

DHB (2015): Berichte der Bundesregierung an den Bundestag. Online verfügbar unter: [https://www.bundestag.de/blob/398722/857fd196fe9bc43141f7c5776723cd94/kapitel\\_06\\_17\\_berichte\\_der\\_bundesregierung-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/398722/857fd196fe9bc43141f7c5776723cd94/kapitel_06_17_berichte_der_bundesregierung-data.pdf) (abgerufen am 21.11. 2017).

Fachinger, Uwe (2014): Selbstständige als Grenzgänger des Arbeitsmarktes. Fragen der sozialen Sicherung, in: Gather, Claudia/ Biermann, Ingrid/ Schürmann, Lena/ Ulbricht, Susan/ Zipprian, Heinz (Hg.): Die Vielfalt der Selbstständigkeit. Sozialwissenschaftliche Beiträge zu einer Erwerbsform im Wandel, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin 58/59.

Fachinger, Uwe (2018): Erwerbshybridisierung: Sozialpolitische (Folge-)Probleme, in:



- Bührmann et. al.(Hg.): Hybride Erwerbsformen. Digitalisierung, Diversität und sozialpolitische Gestaltungsoptionen, S. 77-107.
- GGO: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Online verfügbar unter: [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_21072009\\_O11313012.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_O11313012.htm) (abgerufen am 13.03.18).
- Gabler Wirtschaftslexikon a: Atypische Beschäftigung. Online verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/atypische-beschaeftigung-53543> (abgerufen am 17.11.18)
- Gabler Wirtschaftslexikon b: Scheinselbstständigkeit. Online verfügbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/scheinselbststaendigkeit.html> (abgerufen am 27.3.18)
- Hassel, Anke/ Schiller, Christoph (2010 a): Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weiterging. Frankfurt am Main Campus.
- Hassel, Anke/ Schiller, Christoph (2010 b): Sozialpolitik im Finanzföderalismus. Hartz IV als Antwort auf die Krise der Kommunalfinanzen, Politische Vierteljahresschrift 51, 2010, S. 95-117.
- Ifo Institut: Glossar zum ifo Wirtschaftskompass. Online verfügbar unter: <https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Glossar/06-Arbeitsmarkt-und-Beschaeftigung/Gewerkschaftlicher-Organisationsgrad.html> (abgerufen 12.12.2017)
- Ismayr, Wolfgang (2012): Der deutsche Bundestag. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- IW Köln (2006): IW-Trends, Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Heft 4 2006, S. 4.
- Kay, Rosemarie/ Schneck, Stefan/ Suprinovic, Olga (2014): Erwerbsbiografische Einflüsse auf das Gründungsverhalten von Frauen, IfM-Materialien Nr. 230.
- Kay, Rosemarie/ Schneck, Stefan/ Suprinovic, Olga (2018): Erwerbshybridisierung – Verbreitung und Entwicklung in Deutschland, in: Bührmann, Andrea D./ Fachinger, Uwe/ Welskop-Deffaa, Eva M. (2018): Hybride Erwerbsformen. Digitalisierung, Diversität und sozialpolitische Gestaltungsoptionen. Wiesbaden: Springer, S. 15-50.
- Keller, Bernd/ Schulz, Susanne/ Seifert, Hartmut (2012): Entwicklung und Strukturmerkmale der atypisch Beschäftigten in Deutschland 2010, WSI-Diskussionspapier Nr. 182, Oktober 2012.
- Kremendahl, Hans (1977): Pluralismustheorie in Deutschland. Entstehung, Kritik und Perspektiven. Leverkusen: Heggen.
- Lösche, Peter (2006): Demokratie braucht Lobbying, in: Leif, Thomas / Speth, Rudolf (Hrsg.):

- Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 53-68.
- Mai, Christoph-Martin/ Schwahn, Florian (2017): Erwerbsarbeit in Deutschland und Europa im Zeitraum 1991 bis 2016, in: Statistisches Bundesamt, WISTA Wirtschaft und Statistik 3/2017.
- Scharpf, Fritz W. (1972): Komplexität als Schranke der politischen Planung, Politische Vierteljahreszeitschrift (PVS) 4, 168- 192.
- Scharpf, Fritz W. (1973): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, MPIfG Discussion Paper Nr. 93/1.
- Scharpf, Fritz W/ Mayntz, Renate (1975): Policy Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam: Elsevier.
- Schulze-Buschhoff, Karin (2018): Selbstständigkeit und hybride Erwerbsformen. Sozialpolitische Gestaltungsoptionen, WSI-Policy-Brief Nr. 21, 03/2018.
- Seils, Eric (2016): Jugend und befristete Beschäftigung. Ein Auswertung auf der Basis aktueller Daten des Microzensus, WSI-Policy-Brief Nr. 8, 12/2016.
- Statistisches Bundesamt: Atypische Beschäftigung. Online verfügbar unter:  
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/TabellenArbeitskraefteerhebung/AtypKernerwerbErwerbsformZR.html>  
 (abgerufen am 14.03.18)
- Statistisches Bundesamt (2017): Qualität der Arbeit. Geld verdienen und was sonst noch zählt 2017. Online verfügbar unter:  
[https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/BroschuereQualitaetArbeit0010015179004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/BroschuereQualitaetArbeit0010015179004.pdf?__blob=publicationFile) (abgerufen am 13.03.18)
- Statistisches Bundesamt/ Wissenschaftszentrum Berlin (2016): Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Online verfügbar unter:  
[https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Datenreport/Downloads/Datenreport2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Datenreport/Downloads/Datenreport2016.pdf?__blob=publicationFile) (abgerufen 13.03.18)
- Stegmaier, Jens/ Gundert, Stefanie/ Tesching, Karin/ Theuer, Stefan (2015): Bezahlter Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. In der Praxis besteht Nachholbedarf bei den Minijobbern, IAB-Kurzbericht 18/2015.
- Weßels, Bernhard (2007): Interessenverbände, in: Fuchs, Dieter/ Roller, Edeltraut (Hg.): Lexikon Politik. Hundert Grundbegriffe, Stuttgart S. 125-126.
- Wrase, Michael (2018): Rechtswirkungsforschung revisited. Stand und Perspektiven der rechtssoziologischen Wirkungsforschung, in: Boulanger, Christian/Rosenstock, Julika/ Singelstein, Tobias (Hg.). Interdisziplinäre Rechtsforschung, Wiesbaden: Springer VS (im Erscheinen 2018).

WSI (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut): Atypische Beschäftigung. Online verfügbar unter: <https://www.boeckler.de/tools/atypischebeschaeftigung/index.php> (abgerufen am 24.11.17).

## **Anhang**

### **Neue Erwerbsformen – Merkmale und gemeinsame Schutzbedarfe**

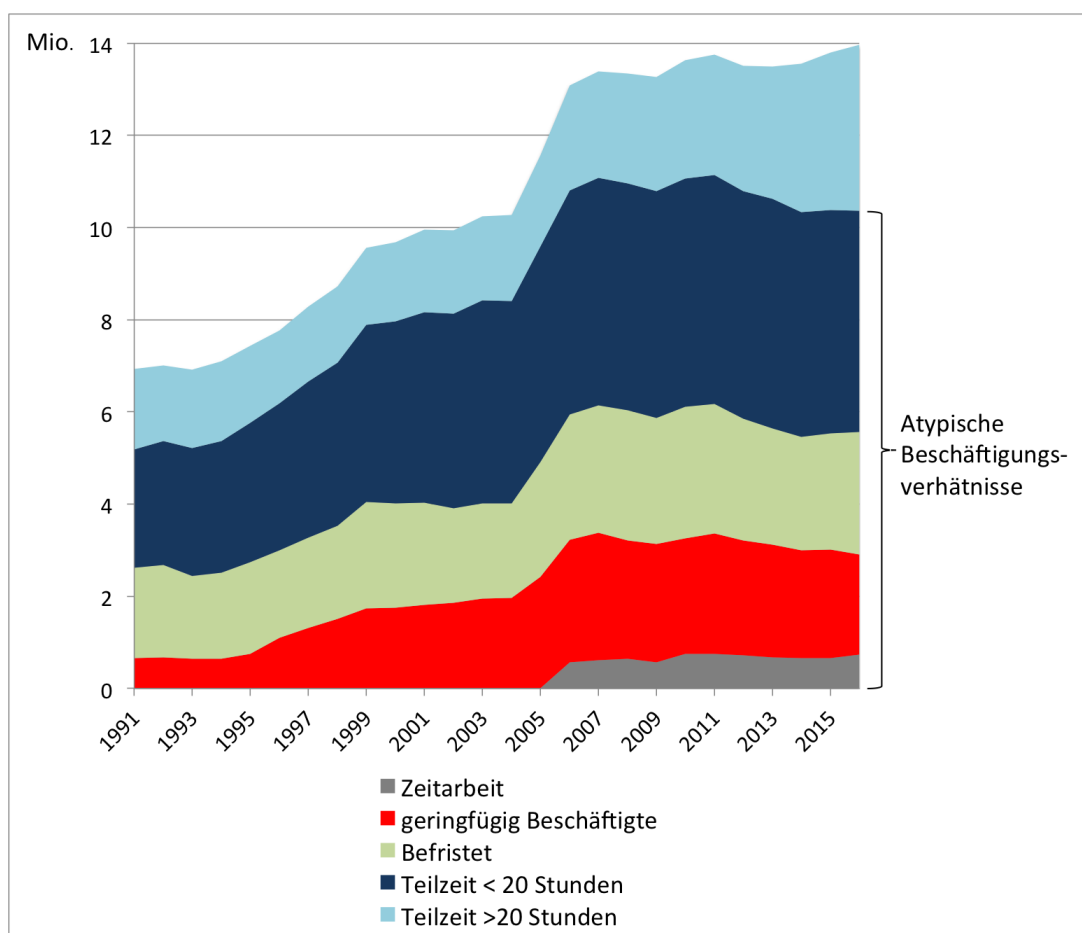
Unter „neue Erwerbsformen“ sollen hier die so genannten atypisch Beschäftigten, die Solo-Selbstständigen und die so genannten hybrid Beschäftigten zusammengefasst werden. Statistisch werden diese drei Gruppen in der Regel getrennt voneinander betrachtet. Die statistische Unterscheidung folgt dabei dem rechtlichen Status, dem im deutschen Recht eine strenge Unterscheidung zwischen abhängig und selbstständig Erwerbstätigen zugrunde liegt: Die einen unterliegen dem Arbeitsrecht und der Sozialversicherungspflicht, die anderen nicht. Die hybrid Beschäftigten, die zwischen Solo-Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung hin und her wechseln, oder aber mehrere Beschäftigungen parallel ausüben, sind in der amtlichen Statistik bislang noch gar nicht erfasst. Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, die Entwicklung der neuen Erwerbsformen darzustellen und gemeinsame Herausforderungen und Schutzbedarfe im Arbeitsleben und der sozialen Absicherung von Lebensrisiken aufzuzeigen.

#### **A) Atypisch Beschäftigte**

Atypisch Beschäftigte sind eine Teilgruppe der abhängig Beschäftigten. Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes zählen hierzu Teilzeitbeschäftigte, die unter 20 Wochenstunden arbeiten, befristet Beschäftigte, Leiharbeiter sowie geringfügig Beschäftigte. Die Anzahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse nimmt seit langem kontinuierlich zu, siehe Abbildung 1. Sie sind besonders häufig im Dienstleistungssektor, sowie im produzierenden Gewerbe mit Leiharbeit (WSI/Gabler a). Die Zahlen des Statistischen Bundesamtes lassen sich nicht einfach aufsummieren und ins Verhältnis zu anderen Beschäftigungsformen setzen, da es durch Überschneidungen zu Mehrfachzählungen kommt. Keller et al. (2012: 15) und WSI korrigieren für diesen Effekt, siehe Abbildung 2. Demnach lag der Anteil der atypisch Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten im Jahr 2016 bei 39,6 % (2003: 30 %, 1993: 19,3 %). Insbesondere Frauen, Berufsanfänger, Menschen mit Migrationshintergrund und gering Qualifizierte arbeiten atypisch. Unzureichende Qualifizierung erklärt jedoch nur teilweise das Ausmaß atypischer Beschäftigung und niedriger Stundenlöhne (s.w.u.): Die Mehrheit der atypisch Beschäftigten arbeitet unter ihrem Ausbildungsniveau; mehr als die Hälfte verfügt über einen Berufsabschluss (Gabler a).

Obwohl atypisch Beschäftigte unter den vollen Schutz des Arbeitsrechts fallen, arbeiten sie nicht selten zu deutlich schlechteren Konditionen als Normalerwerbstätige. So erzielen sie beispielsweise niedrigere Stundenlöhne, teilweise sogar unterhalb des auch für sie geltenden gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohns<sup>34</sup>. Ebenfalls profitieren sie seltener von betrieblicher Weiterbildung als festangestellte Vollzeitmitarbeiter (vgl. Gabler a). Atypisch Beschäftigte arbeiten oft zu deutlich ungünstigeren Arbeitszeiten als Normalarbeitnehmer und leiden häufiger unter Planungsunsicherheit (vgl. Seils 2016: 3). Sie profitieren seltener von Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder bezahltem Urlaub (vgl. Stegmaier et. al. 2015). Aufgrund von Erwerbsunterbrechungen, niedrigen Löhnen und geringen Stundenzahlen gelingt es atypisch Beschäftigten oft nicht, eine ausreichende Altersvorsorge zu erwerben.

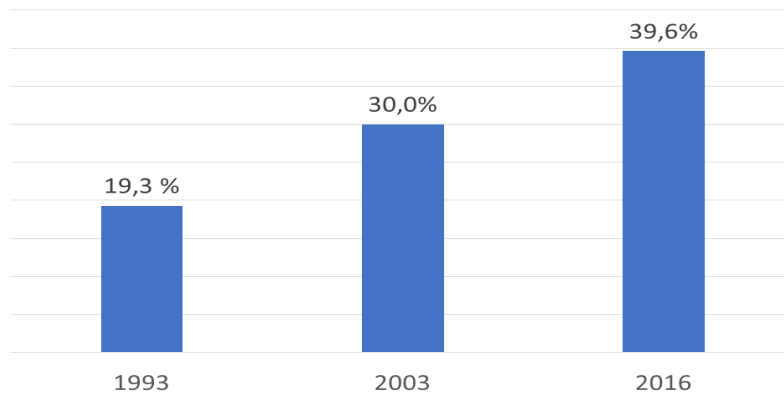
ABBILDUNG 1: Atypische Beschäftigung in Deutschland 1991 bis 2016 in Millionen Beschäftigungsverhältnissen



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2018).

<sup>34</sup> vgl. für Niedriglöhne bei Minijobs Keller et. al. (2012: 4); zur Umsetzung des Mindestlohns: Burauel et al. (2017)

ABBILDUNG 2: Anteil atypisch Beschäftigter an allen abhängig Beschäftigten in Deutschland



*Quellen:* Keller et. al. (2012) und WSI-Datenbank zur Atypischen Beschäftigung.

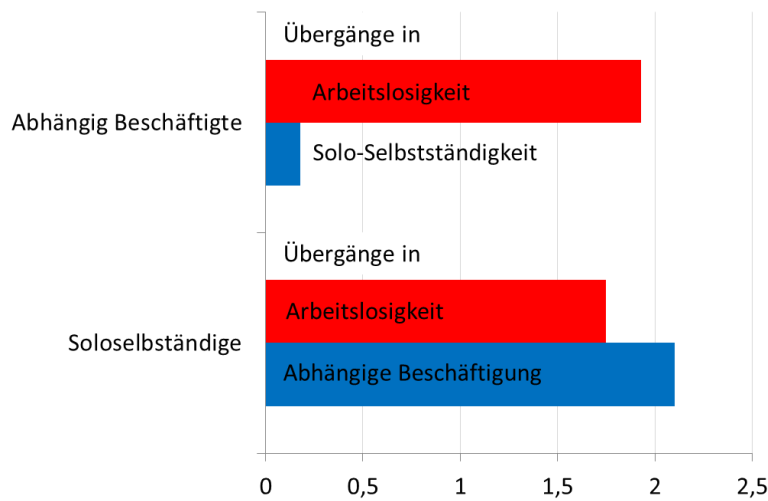
Atypische Beschäftigung ist weiblich: Mehr als zwei Drittel der atypisch Beschäftigten sind Frauen. 55 % aller erwerbstätigen Frauen arbeiten atypisch, bei den Männern sind es nur 16 %. Der wichtigste Grund liegt darin, dass Frauen im Gegensatz zu Männern sehr viel häufiger Betreuungspflichten übernehmen und daher nur Teilzeit arbeiten können. Vom Familienstand her sind Alleinerziehende am häufigsten betroffen (Gabler a). Laut Keller et al. (2012) gibt es einen Zusammenhang zwischen branchen- und geschlechtsspezifischen Beschäftigungsmustern: In Sektoren mit hohen Frauenanteilen sind atypische Beschäftigungsformen besonders verbreitet und umgekehrt. Atypische Beschäftigungsverhältnisse erschweren offenbar die Aufwärtsmobilität. So ermittelten Keller et al. z.B., dass befristet Beschäftigte seltener Einkommenszuwächse erreichen (2013: 56).

## **B) Selbstständige bzw. Solo-Selbstständige**

Die Zahl der Selbstständigen wuchs in der alten Bundesrepublik ab etwa Mitte der 80er Jahre und nahm dann nach der Wiedervereinigung weiter deutlich zu. Im Jahr 2012 lag der Anteil der Selbstständigen an allen Erwerbstätigen bei rd. elf Prozent, seitdem ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen (Brenke/ Beznoska 2016: 18, Abb. 2.1). Etwa ab Mitte der 1990er Jahre wurde das Wachstum der Selbstständigen allein durch die so genannten Solo-Selbstständigen getragen, d.h. Selbstständige ohne Mitarbeiter. 2014 lag der Anteil der Solo-Selbstständigen mit insgesamt 2,3 Mio. bei 5,9 Prozent an allen Erwerbstätigen in Deutschland. Es gab zwei größere Wachstumssprünge bei der Entwicklung der Solo-Selbstständigkeit; einen Mitte der Neunziger Jahre, ein weiterer zwischen 2002 und 2005 (vgl. ebenda: 18f.). Vermutet wird, dass diese Entwicklung auf die staatlichen Fördermaßnahmen zur Gründung aus Arbeitslosigkeit zurückgeht (Brenke/ Beznoska 2016: 16, Mai / Schwahn 2017: 12 f., Gabler a). Die Abschaffung des Meisterzwangs für verschiedene Handwerksberufe im Zuge der Handwerksnovelle 2004 wird als Grund für die Zunahme vor allem ausländischer Solo-Selbstständiger in den 2000er Jahren vermutet (Brenke / Beznoska 2016: 23). 2014 hatten rund 10 % der Selbstständigen in Deutschland keine deutsche Staatsbürgerschaft; der größere Teil von ihnen war solo-selbstständig (65 %, vgl. Brenke / Beznoska 2016: 23). Selbstständige und Solo-Selbstständige werden, entsprechend der Entwicklung der sonstigen Erwerbsbevölkerung, im Schnitt immer älter. Ihre Qualifikationsstruktur ist höher als die von Arbeitnehmern. 2014 hatten rd. 53 % der Selbstständigen und rd. 45 % der Solo-Selbstständigen einen Hochschulabschluss, nur jeweils rd. 6 % hatten gar keine Ausbildung (vgl. Brenke / Beznoska 2016: 25). Der Anteil der Frauen unter den Solo-Selbstständigen betrug 2014 rd. 38 %; er nahm insbesondere während der beiden Wachstumsschübe zu und wird in den Zusammenhang staatlicher Fördermaßnahmen gerückt (Brenke / Beznoska 2016: 13). Deutlich weniger Frauen als Männer führen ein Unternehmen mit Mitarbeitern (rd. ¼) (vgl. Brenke / Beznoska 2016: 20).

Der quantitative Rückgang der Solo-Selbstständigkeit seit dem Jahr 2012 dürfte auf die gute Konjunkturlage zurückzuführen sein. Es kann aber vermutet werden, dass in einer krisenhaften Entwicklung die Bedeutung von Solo-Selbstständigkeit schnell wieder zunimmt. Im Lebensverlauf einer wachsenden Zahl von Erwerbstätigen erlangen Phasen der Solo-Selbstständigkeit ebenfalls eine wachsende Bedeutung (vgl. Bührmann et. al. 2018, Schulze Buschoff 2018: 2).

ABBILDUNG 3: Durchschnittliche Anzahl der Statuswechsel über eine Erwerbslaufbahn von 35 Jahren



Quelle: Hochrechnung von SOEP-Daten, auf Grundlage von Conen / Schippers 2016: 9.

Definitionsgemäß steht bei der Selbstständigkeit die persönliche Unabhängigkeit im Vordergrund. Deswegen sind Solo-Selbstständige nicht durch das Arbeitsrecht geschützt und müssen sich gegen wirtschaftliche und soziale Risiken selbst absichern. Selbstständige bzw. Solo-Selbstständige können selbst entscheiden, wann, wo und wie sie arbeiten - theoretisch. In der Praxis sind Solo-Selbstständige jedoch oft abhängig von einzelnen Auftraggebern, um ihr Einkommen zu sichern. Das Risiko einer Abhängigkeit ist umso größer, wenn von diesem Einkommen auch Familienmitglieder mit zu ernähren sind. Gerade wenn eine solche Abhängigkeit besteht oder sich aus persönlichen oder marktbedingten Gründen verstärkt, bewegen sich Solo-Selbstständige schnell in die rechtliche Grauzone einer (strafbaren) Scheinselbstständigkeit (vgl. Gabler b). Selbstständige arbeiten häufiger zu so genannten „unsozialen“ Zeiten wie am Wochenende oder nachts (Conen et. al. 2016: 13). Für Teilzeit-Soloselbstständige, insbesondere solchen mit Sorgeverpflichtungen, gibt es keine passgenauen sozialen Absicherungsangebote, was insbesondere Mütter benachteiligt<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Zwar besteht bei der Kranken- und Pflegeversicherung eine Versicherungspflicht. Durch einen im Vergleich zu abhängig Beschäftigten hohen Eingangstarif wird jedoch der Zugang erschwert. Nachteilig gerade für Solo-Selbstständige mit niedrigem Einkommen ist zudem, dass der der GKV immanente Umverteilungsmechanismus nicht zum Tragen kommt. Angesichts der veränderten Lebens- und Einkommenslage vieler Selbstständiger räumt auch der GKV-Spitzenverband einen „Diskussionsbedarf“ ein. Danach müsse kritisch hinterfragt werden, ob die Rahmenbedingungen noch zeitgemäß und sachgerecht seien. Der Verband schlug anlässlich einer Anhörung des Gesundheitsausschusses am 22. März 2017 vor, die Mindestbemessungsgrenze von 2.231 Euro abzuschaffen und für hauptberuflich Selbstständige eine einheitliche Grundlage bei 1.487 Euro festzulegen (vgl. Deutscher Bundestag 2017).



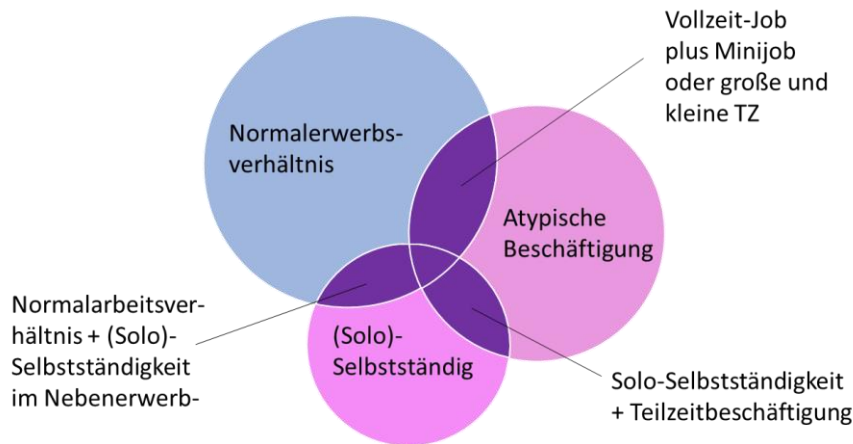
Solo-Selbstständige mit niedrigen Erwerbseinkommen finden sich häufiger bei Frauen als bei Männern, mehr bei Teilzeit- als bei Vollzeitbeschäftigten und besonders häufig in Ostdeutschland (Brenke 2013: 13).

### **C) Hybrid Beschäftigte**

Es gibt bislang keine festgelegte Definition hybrider Beschäftigung und keine Erfassung in der amtlichen Statistik. In der Literatur werden Beschäftigungsformen als „hybrid“ bezeichnet, die entweder zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung hin- und herwechseln oder verschiedene Beschäftigungsverhältnisse nebeneinander ausüben (vgl. Bührmann et. al. 2018). Es gibt starke Überschneidungen der Hybriden sowohl mit der Gruppe der Solo-Selbstständigen als auch mit den atypisch Beschäftigten.

Da bislang nur ansatzweise erwerbsbiografische Daten im Längsschnitt vorliegen, können nur verschiedene Anzeichen aus den vorliegenden Statistiken in Richtung eines Bedeutungszuwachses hybrider Beschäftigung interpretiert werden. Hierzu gehören die Zunahme von Gründungen in Teilzeit und im Nebenerwerb sowie von geringfügiger Beschäftigung im Nebenerwerb (vgl. WSI), die Zunahme von Statuswechseln zwischen Solo-Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung, sowie die spätere Aufnahme paralleler Beschäftigungen durch Solo-Selbstständige (vgl. Schulze Buschoff 2018: 3ff., Schulze-Buschoff 2016: 3f., Kay et. al. 2018: 19ff., BMAS 2017: 168ff.) Dies alles sind Anzeichen für den Anstieg hybrider Beschäftigungsformen.

ABBILDUNG 4: Neue Erwerbsformen – individuelle Überschneidungen



Quelle: Eigene Darstellung.

*Erläuterung: Die Gruppe der Beschäftigten in neuen Erwerbsformen (violette Färbung) bildet sich nicht nur durch ähnliche bzw. gemeinsame Schutzbedarfe, sondern weist sogar teilweise auch individuelle Überschneidungen auf (dunkel violette Bereiche). Dies sind – neben den Statuswechseln im Erwerbsbiografieverlauf (vgl. Abbildung 3) – relevante Anzeichen für den Bedeutungszuwachs hybrider Erwerbsformen.*

Als teilweise bzw. phasenweise abhängig Beschäftigte bzw. Solo-Selbstständige gilt für hybrid Beschäftigte in bestimmten Erwerbssituationen das Arbeitsrecht, in anderen nicht. Da hybrid Beschäftigte in aller Regel atypisch beschäftigt sind, wenn sie einer abhängigen Beschäftigung nachgehen, dürfte auch für hybrid Beschäftigte in der Praxis gelten, dass sie seltener von Arbeitsrechts- und Schutzmaßnahmen profitieren und auch niedrigere Löhne in Kauf nehmen müssen.

Eine eigenständige soziale Absicherung mit einer existenzsichernden Vorsorge für Zeiten von Arbeitslosigkeit oder Einkommensausfällen, Krankheit und für das Alter ist für hybrid Beschäftigte im Prinzip nicht möglich, denn in der Systematik der Sozialversicherung sind häufigere Statuswechsel nicht vorgesehen. Es gibt keine passgenauen Absicherungsangebote für wechselhaft Beschäftigte, selbst wenn sie durchweg in den Arbeitsmarkt integriert bleiben. Sie werden damit schlechter gestellt als Erwerbsfähige mit mehrfachen und längeren Phasen der Arbeitslosigkeit. Insbesondere der Wechsel der Krankenversicherung bei einem Wechsel zwischen Solo-Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung ist mit hohen Wechselkosten verbunden, gleiches gilt, falls der Ein- oder Austritt in ein oder aus einem berufsständischen Versorgungswerk notwendig wird.

ABBILDUNG 5: Neue Erwerbsformen – Gemeinsame Herausforderungen und Schutzbedarfe

<p><b>Hoher Zeitaufwand / geringe Zeitflexibilität</b></p> <p>Durch (jeweils und / oder):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ hohe Arbeitsverdichtung</li> <li>▪ Planungsunsicherheit</li> <li>▪ mehrere Tätigkeiten müssen koordiniert werden</li> <li>▪ Arbeit zu „unsozialen“ Zeiten (nachts / Wochenende)</li> <li>▪ Vereinbarkeitsanforderungen</li> <li>▪ hohe beruflich oder vereinbarkeitsbedingte Mobilität</li> </ul>	<p><b>Einkommensrisiken</b></p> <p>Bei atypischer Beschäftigung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiko niedriger Stundenlöhne</li> <li>• geringere Durchsetzung Mindestlohn</li> <li>• geringere Durchsetzung Lohnfortzahlung Urlaub / Krankheit / kranke Kinder</li> <li>• Phasen der Arbeitslosigkeit bei Wechseln</li> </ul> <p>Bei Solo-Selbstständigkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiko niedriger Einkünfte</li> <li>• Risiko nicht gezahlter Rechnungen</li> <li>• Kein Einkommen bei Urlaub / Krankheit/ kranke Kinder</li> </ul>
<p><b>Geringere Chancen auf (betriebliche) Interessenvertretung</b></p> <p>Grund (jeweils und / oder)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ atypische Tätigkeit (geringere Vertretung)</li> <li>○ wechselnde Tätigkeiten, Mehrfachjobs (keine übergreifende Vertretung Hybrider)</li> <li>○ Branchenspezifisch – geringe Betriebsratsdichte – Bsp. Pflege, Einzelhandel</li> <li>○ Heterogenität der Gruppe hemmt trotz ähnlicher Interessen und Schutzbedarfe gemeinsame gewerkschaftliche Vertretung</li> </ul>	<p>Bei Hybriden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wie atypische/Solo-S.; zusätzlich: Wechselkosten bei sozialer Absicherung Krankheit/ Alter</li> </ul> <p><b>Geringere Aufstiegs- bzw. Entwicklungschancen</b></p> <p>Grund (jeweils und / oder)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einkommenszuwächse seltener</li> <li>- Geringere Chancen auf betriebl. Weiterbildung</li> <li>- Schlechtere Arbeitsmarktpositionierung durch Betreuungspflichten</li> <li>- Altersvorsorge reicht oft nicht aus</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

## Discussion Papers der Projektgruppe der Präsidentin 2018

**Marcel Helbig und Stefanie Jähnen**

P 2018-001

Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten

**Marcel Helbig und Ulrike Mehnert**

P 2018-002

Der Nutzen externer Intervention in der Grundschule – Die exemplarische Evaluation eines Stiftungsprogramms